David Lorenz

DIE UMKÄMPFTE DUBLIN-VERORDNUNG

Gesellschaftliche, politische und juristische Auseinandersetzungen um Asyl in der Europäischen Union



[transcript] Kultur und soziale Praxis

David Lorenz
Die umkämpfte Dublin-Verordnung

Kultur und soziale Praxis

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch **POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft**



und die Open Library Community Politik 2023 – einem Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften:

Hauptsponsor: Fachinformationsdienst Politikwissenschaft – POLLUX

Vollsponsoren: Technische Universität Braunschweig | Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg | Universiätsbibliothek der FernUniversität Hagen | Freie Universität Berlin – Universitätsbibliothek | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Goethe-Universität Frankfurt am Main | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek – Niedersächsische Landesbibliothek | TIB – Leibniz-Informationszentrum Technik und Naturwissenschaften und Universitätsbibliothek | Humboldt-Universität zu Berlin | Justus-Liebig-Universität Gießen | Universitätsbibliothek Eichstätt-Ingolstadt | Ludwig-Maximilians-Universität München | Max Planck Digital Library (MPDL) | Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | Ruhr-Universität Bochum | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | SLUB Dresden | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek Chemnitz | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Universitätsbibliothek „Georgius Agricola“ der TU Bergakademie Freiberg | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Leipzig | Universität Wien | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Bauhaus-Universität Weimar | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek St. Gallen | Universitätsbibliothek Vechta | Vorarlberger Landesbibliothek | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Zentralbibliothek Zürich | ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hochschulbibliothek

Sponsoring Light: Bundesministerium der Verteidigung | Bibliothek der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden | Bibliothek der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig | Bibliothek der Westsächsischen Hochschule Zwickau | Bibliothek der Hochschule Zittau/Görlitz | Hochschulbibliothek der Hochschule Mittweida | Institut für Auslandsbeziehungen (IfA) | Landesbibliothek Oldenburg | Österreichische Parlamentsbibliothek

Mikrosponsoring: Bibliothek der Berufsakademie Sachsen | Bibliothek der Evangelische Hochschule Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig | Bibliothek der Hochschule für Bildende Künste Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik „Carl Maria von Weber“ Dresden | Bibliothek der Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig | Bibliothek der Palucca-Hochschule für Tanz Dresden | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte | Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

David Lorenz

Die umkämpfte Dublin-Verordnung

Gesellschaftliche, politische
und juristische Auseinandersetzungen
um Asyl in der Europäischen Union



Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)
Die Dissertation wurde von David Lorenz mit dem Titel »Die umkämpfte Gestaltung und Umsetzung der Dublin-Verordnung« dem Fachbereich 05 Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel vorgelegt. Die Disputation fand am 01.11.2022 statt.

Die diesem Buch zugrundeliegende Forschung wurde durch ein Promotionsstipendium der Rosa-Luxemburg-Stiftung gefördert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.



Erschienen 2023 im transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld
Umschlagabbildung: Sebastian Grochowicz / Unsplash
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
https://doi.org/10.14361/9783839470701
Print-ISBN: 978-3-8376-7070-7
PDF-ISBN: 978-3-8394-7070-1
EPUB-ISBN: 978-3-7328-7070-7
Buchreihen-ISSN: 2703-0024
Buchreihen-eISSN: 2703-0032

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIRE Centre	*The Advice on Individual Rights in Europe Centre*
AMM-VO	Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement
AsylG	Asylgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
Az	Aktenzeichen
BAG Kirchenasyl	Bundesarbeitsgemeinschaft Kirchenasyl
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDS	Bundestagsdrucksache
Best.-Rück-Luft.	Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BMI	Bundesministerium des Inneren
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CARA	Asylerstaufnahmen in Italien; *Centri di accoglienza per richiedenti asilo*
CGT	*Critical Grounded Theory*
Coreper	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten; *Comité des représentants permanents*
DU 1–5	Abkürzungen für Dublin-Referate 1 bis 5 des BAMF
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, *European Asylum Support Office*
ECHR	*European Court of Human Rights*
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurostat	Das Statistische Amt der Europäischen Union

EVP	Europäische Volkspartei
EZB	Europäische Zentralbank
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FMO	*Federal Migration Office* in der Schweiz
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GT	*Grounded Theory*
GUE; GUE/NGL	Fraktion Die Linke im Europäischen Parlament; GUE: *Gauche Unitaire Européenne;* NGL: Nordische Grüne Linke
HMPA	Historisch-materialistische Politikanalyse
IFALPA	*International Federation of Air Line Pilots' Associations*
IOM	Internationale Organisation für Migration
IWF	Internationaler Währungsfonds
JHA-Council	Rat für Justiz und Inneres; *Justice and Home Affairs Council*
JVA	Justizvollzugsanstalt
K.R.S.	Antragsteller im Gerichtsverfahren K.R.S. v United Kingdom (32733/08) vor dem EGMR
KOM	Europäische Kommission
LIBE-Ausschuss	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
M.S.S.	Antragsteller im Gerichtsverfahren *M.S.S. v. Belgium and Greece* (30696/09) vor dem EGMR
NGO	Nichtregierungsorganisation
N.S.	Rechtsmittelführer in dem Verfahren C-411/10 vor dem EuGH
OIN	*Office of Immigration and Nationality* in Ungarn
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SPRAR	Staatliche Unterkünfte für Asylsuchende in Italien, *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*
Tarakhel	Antragsteller im Verfahren *Tarakhel v. Switzerland* (29217/12) des EGMR
UAG	Unterarbeitsgruppe
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UZS	Unterzeichnerstaat
VC	Vereinigung Cockpit
VG	Verwaltungsgericht
VIS	Visa-Informationssystem
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

Danksagung

Diese Arbeit wäre ohne meine Betreuerinnen, Freund*innen, Mitbewohner*innen, Kolleg*innen und Eltern nicht möglich gewesen. Dafür danke ich:

Sonja Buckel, Sabine Hess, Maren Kirchhoff, Judith Kopp, Valeria Hänsel, Stephan und Ingrid Lorenz, Annika Elena Poppe, Isa, Till, Arne Laloi, Ber, Marc Speer, Melanie Wurst, Marlene Becker, Helen Schwenken, Jens Wissel, dem Seilerstraßen-Team, dem Promotionskolloquium in Kassel, dem Labor in Göttingen, Nana, dem Staatsprojekt, Maggie, Fabian Georgi, Antje, Jule, Andreas Meyerhöfer, Mara, Marlene Schütz, Claudia Peter, Matthias Schmidt-Sembdner, Maximilian Pichl, Bernd Kasparek, Stefanie Hürtgen, Norma Tiedemann, Kritnet, der AKG, dem AK Feldforschung des Instituts für Sozialforschung (IfS), den Kolleg*innen im IfS, Michael Volkmer, Pia Werner, Julia Wieczorek vom transcript Verlag, Irmgard Hölscher und Stephan Liebscher.

Darüber hinaus danke ich Helen Schwenken für ihre Erlaubnis, während meiner Mitarbeit im Taking-Sides-Projekt erhobene Interviews in dieser Arbeit verwenden zu dürfen. Die finanzielle Unterstützung durch ein Promotionsstipendium der Rosa-Luxemburg-Stiftung und die Anbindung als Doktorand an das IfS haben mir die Arbeit ungemein erleichtert.

Nichts zuletzt gilt mein Dank all jenen, die mir durch Interviews, Gespräche und Einblicke in ihr Leben oder ihre Arbeit diese Forschung ermöglicht haben.

1 Einleitung

Es braucht keine aufwendige Forschung, um zu erkennen, dass die Umsetzung der Dublin-Verordnung in einer Krise war und ist: Die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel wurde in der Tagesschau aus einer Rede im Europaparlament im Oktober 2015 mit den resigniert klingenden Worten zitiert: »Seien wir ehrlich, das Dublin-Verfahren ist obsolet« (Stalinski 2020). Trotz aller Krisen und Probleme ist Dublin aber bis heute ein zentraler und tragender Baustein der Grenz- und Asylpolitik der EU. Dieser Zustand Dublins zwischen Krise und Stabilität ist das Ergebnis ungezählter gesellschaftlicher Kämpfe. Diese Kämpfe und ihr Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung Dublins sind bisher nicht ausreichend erforscht. Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke zu schließen.

Mein persönlicher Bezug zu Dublin begann 2010 mit einer Reise, einige Jahre vor dem Beginn der Arbeit an dieser Dissertation. Ein Jahr nach dem *No Border Camp 2009* auf der griechischen Insel Lesbos besuchte ich die relevanten Orte der Auseinandersetzungen des Vorjahres: Das durch Proteste stillgelegte Migrationsgefängnis Pagani, den Ursprungsort der *»Voices from the inside of Pagani«*[1]*;* einer medialen Intervention von Geflüchteten in Zusammenarbeit mit europäischen Aktivist*innen[2], die großen Einfluss auf die kommende Schließung des Gefängnisses haben sollte. Die Strände mit den Schwimmwesten und den zerstochenen Schlauchbooten. Die vereinzelten Gedenkorte an der Küste für die Toten der europäischen Grenzpolitiken. Dass die illegalisierte Einreise in die EU trotz des gewaltigen Aufgebots der Grenzpolizei auf der griechischen Insel möglich war, warf in mir die Frage nach den Kräfteverhältnissen zwischen den beteiligten Akteur*innen auf.

Während dieser Reise wurde mir klar, dass viele der Migrant*innen neben den unmittelbaren Herausforderungen des Transits über die Insel in Richtung Festland noch mit weniger offensichtlichen, aber ebenso dringlichen Problemen

---

1 https://www.youtube.com/watch?v=lP2yT6EjBXo&t=1s.

2 In dieser Arbeit gendere ich in der Regel mit »*«, wie in »Aktivist*innen«. Bei zusammenhängenden Wortkonstruktionen nutze ich gelegentlich die kürzere, männliche Form, wie in »Akteursanalyse«. Wenn in einem Satz mehrere Worte zusammenhängend nach Genus dekliniert werden, schreibe ich das Substantiv mit »*« und nutze für Artikel und Verben die weibliche Form, wie in »Sie sucht eine kompetente Anwält*in«.

zu kämpfen hatten: Wenn die griechischen Behörden sie kontrollierten und ihre Fingerabdrücke registrierten, drohte ihnen nach einer gelungenen Weiterreise in andere EU-Staaten eine Abschiebung – Überstellung – zurück nach Griechenland. Griechenland solle, so wurde mir erklärt, als Staat an der europäischen Außengrenze für alle Asylverfahren von Personen zuständig sein, die über seine Grenzen in die EU einreisen. Neben einer damals spontanen und vielleicht auch etwas naiven Empörung entstand in mir die Neugierde, wie es zu einer solchen Regelung hatte kommen können. Wie kam es dazu, dass die Staaten an den Außengrenzen dem zustimmten? Warum hatten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten für eine Regelung entschieden, die so offensichtlich den Interessen der Asylsuchenden und der Grenzstaaten widersprach?

Zu diesem Zeitpunkt war ich Student und weit entfernt von eigenen Forschungsprojekten. Die Intensität und nicht zuletzt die partiellen Erfolge der Kämpfe gegen die Dublin-Verordnung in den folgenden Jahren, von denen die Aussetzung der Abschiebungen nach Griechenland 2011 den Höhepunkt bildete, hielten mein Interesse an Dublin wach. Die Dublin-Verordnung als politisches Problem und die Kämpfe darum faszinierten mich.

Heute, über zehn Jahre nach dem Stopp der Überstellungen nach Griechenland, ist die Dublin-Verordnung noch immer in Kraft. Die alten Fragen sind weiterhin ungeklärt und es kommen neue Fragen hinzu: Wie lässt sich die Kontinuität der Verordnung erklären? Wie kommt es dazu, dass eine dermaßen umkämpfte, widersprüchliche und immer wieder kurz vor dem Scheitern geglaubte Regelung immer noch tragender Teil des europäischen Asyl- und Grenzregimes ist?

Nach meinem Studium prägten vor allem die Mitarbeit an den Forschungsprojekten »Krise und Demokratie in Europa« der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa[3] und des »*Taking Sides: Protest Against the Deportation of Asylum Seekers in Austria, Germany and Switzerland*«[4] den Fokus meiner wissenschaftlichen Auseinandersetzungen. In beiden Projekten habe ich viel gelernt und sehr vom Austausch mit meinen Kolleg*innen profitiert. Dublin zog sich als Thema durch beide Forschungsprojekte hindurch und in dieser Arbeit ist es mir dankenswerterweise möglich, auf empirisches Material zurückzugreifen, das ich in diesen beiden Forschungsprojekten

3 In diesem, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten, Forschungsprojekt wurde von 2009 bis 2014 in einem kollektiven Forschungsprozess anhand der Auseinandersetzung mit der Europäisierung der Migrationspolitik die Entwicklung des europäischen Staatsprojektes untersucht. Siehe auch staatsprojekt-europa.de.

4 *Taking Sides* war ein internationales Forschungsprojekt von 2013 bis 2017. Das Projekt wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Fördernummer SCHW1389/5-1), dem österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und dem Schweizerischen Nationalfonds gefördert. Die Projektleiterin des deutschen Teams war Helen Schwenken. Siehe auch https://inex.univie.ac.at/previous-projects/taking-sides/.

mitarbeitend erhoben habe. Die gemeinsame Forschung brachte mir viele Erfolgserlebnisse und Erkenntnisse (vgl. Forschungsgruppe»Staatsprojekt Europa« 2014; Rosenberger et al. 2018). Einige der Fragen, die mich beschäftigten, blieben allerdings unbeantwortet.

Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« fokussierte auf die Frage, wie gesellschaftliche Kämpfe sich in Staatsapparaten niederschlagen. Damit verbunden war der methodische Fokus auf hegemonieorientierte Kämpfe als eine spezifische Form sozialer Kämpfe. Diese zielen auf eine Veränderung gesellschaftlicher Hegemonie und der Staatsapparate. Im Laufe der Forschungen zu gesellschaftlichen Kämpfen um Abschiebungen gewann ich den Eindruck, dass hegemonieorientierte Praxen zwar essentiell für ein Verständnis dieser Kämpfe sind, dass aber die Betrachtung subalterner Praxen wie Untertauchen, undokumentiertes Reisen oder die Verhinderung der eigenen Abschiebung durch Widerstand ebenso unverzichtbar ist für eine Analyse dieser Kämpfe. Durch den Fokus auf hegemonieorientierte Kämpfe konnten solche oft verdeckten Praxen aber – für die Fragestellungen, die mich beschäftigten – nicht ausreichend in den Blick genommen werden.[5]

Im Taking-Sides-Projekt lag der Fokus auf Protesten gegen Abschiebungen. Ich konnte viel mit dem Fokus auf gesellschaftliche Kämpfe »von unten« anfangen, der sich in dem Interesse an Protestbewegungen ausdrückte. Allerdings stellte sich in der Analyse des empirischen Materials immer deutlicher heraus, dass es in den meisten Fällen nicht Proteste waren, die über Durchführung oder Abbruch einer Abschiebung entschieden, sondern Widerstandspraxen der Betroffenen oder bürokratische Kämpfe. Durch den Fokus auf Proteste konnten letztere aber nicht systematisch untersucht werden.

Mit meiner Dissertation knüpfe ich an diese offenen Themen an und möchte folgende Frage beantworten: **Durch welche gesellschaftlichen Kämpfe bestimmen Akteur*innen die Gestaltung und Umsetzung Dublins?**

Die Arbeit zielt also auf eine Rekonstruktion der gesellschaftlichen Kämpfe um Dublin in ihrem jeweiligen historischen und strukturellen Kontext. Hinter der Fragestellung steht in der Tradition materialistischer Gesellschaftstheorie die Annahme, dass Politik das Resultat gesellschaftlicher Kämpfe ist (siehe Kapitel 3.1). Der Fokus meiner Fragestellung liegt dabei auf der Gestaltung und Umsetzung von Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik, nicht auf der Erklärung oder Erforschung von Migration. Insofern migrantische Praxen einen Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung Dublins haben, sind sie für die vorliegende Arbeit relevant.

5 Die Ergebnisse meiner Forschungsarbeiten im Staatsprojekt Europa habe ich in meiner Magisterarbeit dargestellt (Lorenz 2013). In der vorliegenden Arbeit griff ich, wo passend, auf Erkenntnisse aus der Magisterarbeit zurück. Teile der Ergebnisse der vorliegenden Dissertation habe ich vor Abgabe in einem sich im Erscheinen befindlichen Buchbeitrag veröffentlicht (Lorenz 2022).

Dublin bezeichnet an dieser Stelle das politische Projekt (vgl. Buckel et al. 2014, S. 48), dessen Ergebnis die Dublin-Verordnungen und das voran gegangene Dubliner-Übereinkommen sind. Diese Begriffsnutzung führt wegen der gleichnamigen irischen Stadt regelmäßig zu Irritationen. Die oft vorgeschlagene Alternative, nämlich durchgängig von der Dublin-Verordnung zu sprechen, hat eine deutlich engere Bedeutung und ist deshalb nicht zutreffend. *Dublin-System* meint die jeweilige Rechtsgrundlage Dublins zusammen mit flankierenden Gesetzestexten wie der Eurodac-Verordnung. Der Begriff *Dublin-Regime* umfasst im Folgenden die Gesamtheit all der Gesetze, Organisationen, Akteur*innen, Diskurse, Technologien, Wissensbestände, Praxen, Prozesse, Kämpfe und Strukturen, durch deren Zusammenspiel Dublin gesellschaftliche Realität wird. *Gesellschaftliche Kämpfe* meint an dieser Stelle alle Auseinandersetzungen zwischen Akteur*innen oder Gruppen von Akteur*innen, die miteinander gesellschaftliche Konflikte austragen (vgl. Pichl 2021, S. 23–24). Im Unterschied zum alltagssprachlichen Gebrauch des Wortes Kampf können, aber müssen diese Kämpfe dabei nicht gewaltsam sein. Ich nutze die Begriffe *gesellschaftliche Kämpfe* und *gesellschaftliche Auseinandersetzungen* synonym. Mit der Frage nach den gesellschaftlichen Kämpfen direkt verbunden ist die Frage nach den kämpfenden Akteur*innen und den Kräfteverhältnissen zwischen diesen Akteur*innen.

Die Rekonstruktion der Kämpfe um Dublin soll auch einen Beitrag zu einer Kritik Dublins im Speziellen und von Asyl- und Grenzpolitik im Allgemeinen leisten. Durch die Darstellung der Gestaltung Dublins wird die Frage aufgeworfen, welche anderen, möglichen Pfade in der Geschichte nicht eingeschlagen, welche Kämpfe verloren und welche Chancen verpasst wurden. In der Rekonstruktion der Kämpfe um die Umsetzung Dublins wird der mit Dublin verbundene Ausschluss und die eingesetzte Gewalt deutlich. Die Analyse der Akteurskonstellationen und Kräfteverhältnisse in den verschiedenen Auseinandersetzungen kann im besten Fall einen Beitrag zu strategischen Entscheidungen in kommenden Auseinandersetzungen liefern.

Da die Auseinandersetzungen im Dublin-Regime auf den verschiedensten räumlichen Ebenen stattfinden, müssen zur Beantwortung der Forschungsfrage dieser Arbeit auch Daten auf verschiedenen räumlichen Ebenen erhoben werden. Die Gesetzestexte Dublins sind auf der supranationalen Ebene der EU verortet. Auf der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten besteht Dublin zumeist aus bilateralen Beziehungen zwischen zwei Mitgliedstaaten. Gegenüber den Asylsuchenden werden die Überstellungen auf der Ebene der Landes- und Kommunalpolitik durchgesetzt. Wegen dieser transnationalen räumlichen Struktur Dublins können die entscheidenden Prozesse nicht durch die Analyse allein der Ereignisse in nur einem Staat verstanden werden. Gleichzeitig sind die gesetzlichen Regelungen, Akteurskonstellationen und die gesellschaftlichen Bedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten so unterschiedlich, dass jeder Staat einer eigenen, sorgfältigen Da-

tenerhebung und Analyse bedarf. Weil mir eine umfassende Erhebung der Prozesse in allen Mitgliedstaaten Dublins nicht möglich war, habe ich meine Forschung auf Deutschland fokussiert, aber nicht beschränkt. Neben Prozessen auf europäischer Ebene habe ich vor allem Entwicklungen in Deutschland rekonstruiert sowie jene in anderen Mitgliedstaaten, die wichtig für das Verständnis des Dublin-Regimes auf europäischer Ebene oder in Deutschland waren.

Zeitlich habe ich Dokumente seit dem Bestehen Dublins in den 1990er Jahren untersucht. Eigene Interviews habe ich in den Jahren 2012, 2015, 2017 und 2018 durchgeführt. Auf Perspektive und Fokus der Arbeit sowie den Umgang mit der Komplexität des Gegenstandes gehe ich in Kapitel 4 zu Methodologie und Methode näher ein. Ursprünglich war das Ende des Forschungszeitraums dieser Arbeit für 2015 geplant. Dieser Plan wurde durch die turbulente Realität des Sommers der Migration (vgl. Kasparek und Speer 2015) durchkreuzt. Es ist bei einem so aktuellen und dynamischen Thema wie der Umsetzung der Dublin-Verordnung eine schwierige Frage, an welchem Punkt die Darstellung der Prozesse enden sollte. Die Darstellung der Geschichte Dublins schließe ich mit dem Ende des Sommers der Migration 2016 ab. Unter anderem bei statistischen Daten habe ich – wo verfügbar – auch neuere Daten einbezogen, oft bis zum Jahr 2020. Die neuen Entwicklungen bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und hier insbesondere die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)[6] sind nicht mehr Teil dieser Untersuchung. Zum Zeitpunkt der Endredaktion dieses Textes erzielte der Rat der Europäischen Union am 08. Juni 2023 eine Einigung auf die AMM-VO, welche die Dublin III-Verordnung ablösen soll (Rat der Europäischen Union 2023). Das ist bemerkenswert, weil damit nach der gescheiterten Dublin IV-Verordnung ein neuer Versuch für eine Neufassung der Dublin-Verordnung unternommen wird. Diese ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Textes noch nicht verabschiedet. Die Einigung des Rates macht lediglich den Weg frei für Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Parlament der Europäischen Union, begleitet durch die EU Kommission. Die Analyse der Auseinandersetzungen um die AMM-VO wird zukünftiger Forschung vorbehalten bleiben. Erste Analysen des Kommissionsvorschlags für die AMM-VO deuten darauf hin, dass in der AMM-VO an der grundsätzlichen Struktur der Dublin-Verordnung, insbesondere den Zuständigkeitskriterien, festgehalten werden soll (vgl. Welte 2021, S. 370).

Im Aufbau der Arbeit wechseln zwischen den Kapiteln die Formen der Darstellung. Nach der Einleitung (Kapitel 1), dem Forschungsstand (Kapitel 2), den theoretischen Bezügen der Arbeit (Kapitel 3) und dem Methodenkapitel (Kapitel 4) folgt mit der chronologischen Darstellung der Geschichte Dublins das erste empirische Kapitel (Kapitel 5). In diesem schildere ich die gesellschaftlichen Auseinandersetzun-

6 COM(2020) 610 final.

gen, welche die Gestaltung Dublins bestimmten. In dieser Darstellung lässt sich vor allem die Pfadabhängigkeit und die lange Perspektive der Kämpfe um Dublin verstehen. Während Kämpfe um Gestaltung und Umsetzung zwar immer zusammenhängen und somit nicht isoliert voneinander betrachtet werden können, werden in diesem Kapitel erstere betont – die Kämpfe um die Gestaltung Dublins, also hegemonieorientierte Kämpfe. Kämpfe um die Umsetzung Dublins tauchen in diesem Kapitel unter anderem in Form von statistischen Daten zu operativen Auseinandersetzungen auf.

Der zweite große empirische Teil der Arbeit (Kapitel 6) beschäftigt sich mit Kämpfen um die Umsetzung Dublins und hat drei Unterkapitel. Er beginnt mit einer Darstellung der lokalen Kämpfe um die Überstellung eines jungen Mannes, ich nenne ihn M, aus Deutschland nach Ungarn (Kapitel 6.1). Dieses Kapitel folgt der Entwicklung dieses Einzelfalles und soll einen Einblick in die Komplexität und Verworrenheit der konkreten, lokalen Kämpfe geben. Neben einem Einblick in Perspektiven Betroffener und ihrer Unterstützer*innen auf Dublin findet hier eine Auseinandersetzung mit dem Zusammenspiel von Protest, Widerstand und Unterstützungsarbeit in Kämpfen gegen Überstellungen statt.

Im darauffolgenden Unterkapitel rekonstruiere ich Kämpfe um die Umsetzung von Dublin systematisiert nach Feldern der Auseinandersetzung – zuerst operative (Kapitel 6.2), dann bürokratische Kämpfe (Kapitel 6.3). Im Unterschied zur Geschichte Dublins ist diese Darstellung nicht chronologisch organisiert, sondern durch die Struktur der Kämpfe während eines Dublin-Verfahrens. Hier analysiere ich verschiedene Akteurskonstellationen, effektive Kräfteverhältnisse und Prozesslogiken der operativen und der bürokratischen Kämpfe.

In diesen verschiedenen Kapiteln – dem Geschichtskapitel, dem Einzelfallkapitel und den Kapiteln zu operativen und bürokratischen Kämpfen – wird der gleiche Gegenstand unterschiedlich strukturiert und aus verschiedenen Perspektiven dargestellt. Durch diese Kombination der verschiedenen Darstellungen mit ihren jeweiligen Schwerpunkten und Auslassungen soll ein möglichst umfassendes Bild der Kämpfe um Dublin gezeichnet werden. Obwohl ich mich im Forschungsprozess unter anderem an den Forschungsschritten der Historisch-materialistischen Politikanalyse – Kontextanalyse, Prozessanalyse, Akteursanalyse – orientiert habe (siehe Kapitel 4), strukturieren diese Analyseschritte nicht die Darstellung der Forschungsergebnisse. In den einzelnen Kapiteln mischen sich dementsprechend Kontext-, Prozess und Akteursanalyse, wobei die Analyse zentraler Akteur*innen einen Schwerpunkt der Zwischenfazite der empirischen Kapitel darstellt.

Drei zentrale Kategorien, nämlich hegemonieorientierte Kämpfe, bürokratische Kämpfe und operative Kämpfe, bilden dabei die Struktur dieser Arbeit: In hegemonieorientierten Kämpfen streiten Akteur*innen um Einfluss auf gesellschaftliche Hegemonie (vgl. Buckel et al. 2014, S. 51–53). Mit ihren Praxen zielen sie darauf ab, ihre partikularen Interessen, Strategien, Problemverständnisse und

Überzeugungen zu verallgemeinern. Kontrolle über oder Einfluss auf staatliche Strukturen oder grundsätzliche politische Entscheidungen sind wichtige Ziele in diesen Kämpfen. In bürokratischen Kämpfen setzen sich Akteur*innen in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren über die Anwendung des Rechts auf konkrete Fälle auseinander. Operative Kämpfe sind Kämpfe um die unmittelbare, de facto Durchsetzung von Praxen, in dieser Arbeit vor allem um die Durchsetzung von Einreise und Abschiebung.

2 Forschungsstand zu Dublin

Die akademische Wissensproduktion zu Dublin besteht neben den rechtswissenschaftlichen Publikationen vor allem aus Arbeiten unterschiedlicher Teilbereiche der Gesellschaftswissenschaften. Die unterschiedlichen Disziplinen tendieren dabei jeweils zu einem spezifischen Fokus der Forschung. Neben Forschungsarbeiten zu Dublin in engeren Sinne beziehe ich mich in der vorliegenden Arbeit auf ausgewählte Erkenntnisse aus der Forschung zu Abschiebungen.

Rechtswissenschaftler*innen arbeiten zu juristischen Fragestellungen um das Dubliner Übereinkommen und die verschiedenen Dublin-Verordnungen. Die umfassende Darstellung des rechtswissenschaftlichen Forschungsstandes übersteigt den Rahmen dieser Arbeit und bleibt Aufgabe der juristischen Kommentarliteratur (unter anderem Filzwieser und Sprung 2014). An dieser Stelle möchte ich lediglich auf ausgewählte Veröffentlichungen verweisen, die für die in dieser Arbeit angeschnittenen rechtlichen Auseinandersetzungen von Belang sind. Hierunter fällt insbesondere Marei Pelzers (2020) Untersuchung der »Rechtsstellung von Asylbewerbern« in der Dublin-Verordnung. Darin leistet sie nicht nur eine detaillierte Rekonstruktion der Verordnung, sondern diskutiert sie auch in ihrem europarechtlichen Kontext. Weitere Arbeiten widmen sich der Struktur und Umsetzung des Dubliner Übereinkommens (Hailbronner und Thiery 1997; Schröder 2004), der Dublin II-Verordnung (Allard 2010; Battje 2002; Dolk 2011; Vink 2013; Böhlo und Dolk 2011) und den Verhandlungen um Dublin III sowie Dublin III als Gesetzestext (Bačić 2012; Ippolito und Velluti 2011; Pelzer 2013). Schwerpunkte der juristischen Auseinandersetzung liegen auf dem Verhältnis zwischen der Dublin-Verordnung und menschenrechtlichen Normen (Lenart 2012; De Blouw 2009), sowie auf Fragen der Rechtsberatung, des Eilrechtsschutzes, subjektiver Rechte und der Möglichkeit eines Selbsteintritts durch Mitgliedstaaten (Bender und Hocks 2010; Hoppe 2013; Hruschka 2009, 2009; Lehnert und Pelzer 2010b, 2010a; Schmalz 2017).[1] Darüber hinaus beschäftigt sich eine Reihe von Autor*innen aus rechtswissenschaftlicher Perspektive mit der

1 Selbsteintritt bezeichnet im Kontext der Dublin-Verordnung die Möglichkeit eines jeden Mitgliedstaates, sich entgegen der Regelungen der Verordnung für einen an ihn gestellten Asylantrag verantwortlich zu erklären.

Umsetzung der Verordnung in Verbindung mit der menschenrechtlichen Situation in europäischen Grenzstaaten. Im Fokus steht hierbei vor dem Hintergrund der bahnbrechenden Urteilen M.S.S. des EGMR und N.S. des EuGH insbesondere die Situation in Griechenland (Papadimitriou und Papageorgiou 2005; Kopp und Pelzer 2009; Clayton 2011; Costello 2012; Mallia 2011; Moreno-Lax 2012; Pelzer 2011; Meyerhöfer et al. 2014) sowie vor dem Hintergrund des Tarakhel Urteils des EGMR die Situation in Italien (Bender 2011b; Costello und Mouzourakis 2014; Göbel-Zimmermann 2016; Hocks 2015a, 2015b). Zudem wurden einflussreiche Verfahren vor nationalen Gerichten (für Deutschland vgl. unter anderem Bender 2011a; Weinzierl und Hruschka 2009) und die Eurodac-Verordnung als Hilfsverordnung im Dublin-System (Habbe 2013) untersucht.

Die rechtswissenschaftlichen Arbeiten zeichnen sich dabei in der Regel durch eine hohe Detailschärfe aus. Anders als in vielen gesellschaftswissenschaftlichen Forschungen werden hier gerade auch widersprüchliche, spezifische Aspekte Dublins vor dem Kontext der relevanten Rechtsprechung diskutiert. Auch zur Dublin-Verordnung als Ergebnis längerer juristischer Kämpfe und zu der Entwicklung Dublins und der diesbezüglichen Rechtsprechung gibt es wertvolle Erkenntnisse. Bei den Arbeiten zu spezifischen Urteilen oder der Situation in Mitgliedstaaten werden ebenso selektiv wie detailliert die für die Rechtsauslegung entscheidenden Tatsachenbestände rekonstruiert. Allerdings ist zumeist weder das Zusammenspiel der juristischen Auseinandersetzungen mit den politischen Kämpfen um Dublin als politisches Projekt noch mit der tatsächlichen Umsetzung Dublins Gegenstand dieser rechtswissenschaftlichen Forschung zu Dublin.

Die gesellschaftswissenschaftliche Forschung teilt sich in beratungswissenschaftliche Arbeiten und wissenschaftliche Auftragsarbeiten auf der einen Seite und unabhängigere wissenschaftliche Arbeiten auf der anderen Seite. Der fließende Übergang zwischen relativ unabhängiger Wissenschaft und wissenschaftlicher Politikberatung hat in der Migrationsforschung eine lange Tradition: Migrationsforscher*innen beraten in Expert*innengremien Politiker*innen zu Gesetzesentwürfen, Staatsapparate wie das BAMF oder Frontex unterhalten eigene Forschungsinstitute, Wissenschaftler*innen schreiben Berichte für NGOs. Dabei hat die anwendungsbezogene Wissenschaft im Auftrag des Staates eine Tendenz zur Übernahme der staatlichen Perspektive. Es gibt in diesen Arbeiten eine Tendenz zu der impliziten national-konservativen Annahme, dass als homogen konzeptualisierte Gesellschaften durch Immigration »beunruhigt« werden (vgl. Bojadžijev 2008, S. 84). Dementsprechend wird Migration als Problem verstanden, dem durch staatliche Steuerung in Form von Migrations- und Grenzpolitik begegnet werden müsse (ebd., S. 84). De Genova stellt einen solchen Bias auch bei Forschungen zu Abschiebungen fest (vgl. De Genova 2002, S. 421).

Theoriegeschichtlich baut die Beratungsforschung (vgl. Wollmann 1980, S. 38) auf Ansätze der Implementationsforschung auf. Die ersten größeren empirischen

Untersuchungen in diesem Bereich gab es Anfang der 1970er Jahre in den USA, wobei vor allem eine Studie Schule machte: Unter dem Titel »Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all […]« veröffentlichten Pressman und Wildavsky (1973) die Ergebnisse ihrer Forschung zu einem gescheiterten Programm zur Förderung von Arbeitsplätzen für diskriminierte Bevölkerungsgruppen in Oakland. Seither ist der Ausgangspunkt der Implementationsforschung die »[…] ebenso banale wie unbestreitbare Tatsache, daß politische Programme die Ergebnisse administrativen Handelns nur sehr unvollständig bestimmen« (Mayntz 1980, S. 236). Die Implementationsforschung und an sie anschließende Governance-Ansätze werden aus verschiedenen Gründen kritisch diskutiert. Dabei stehen vor allem der ihnen inhärente »Problemlösungsbias« (Mayntz 2001) und das damit verbundene Ausblenden von Herrschaftsverhältnissen als Grundlage kapitalistischer Gesellschaften im Fokus der Kritik (vgl. Buckel et al. 2014, S. 26).

Die systematischsten Beiträge zu einer Implementationsforschung über Dublin sind zwei Sammelbände des European Institut for Public Administration, Marinho (2000b) und Faria (2001), die aus einem auch durch die Kommission finanzierten Trainings-Projekt zum Dubliner Übereinkommen hervorgegangen sind. Die darin enthaltenen Texte sind als Handreichung für staatliche Akteur*innen, als Schulungsmaterial für Behördenmitarbeiter*innen und als Intervention in die legislativen Debatten um die Dublin-Verordnung gedacht. Ziel der Veröffentlichungen ist es, die Funktionalität des Dubliner Übereinkommens und das Vertrauen zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden zu erhöhen (Clothilde Marinho 2000a, S. 3). Über diese beiden Sammelbände hinaus gibt es eine große Anzahl an wissenschaftlichen Auftragsarbeiten für politische Organisationen wie die Europäische Kommission (Elena Jurado et al. 2016; Maas et al. 2015), das Europäische Parlament (Guild et al. 2015, 2014), Statewatch (Peers 2012b), den europäischen Flüchtlingsrat ECRE (2013), oder den UNHCR (Stephens 2015). Dabei sind die Arbeiten von Guild et al. ein Beispiel für Forschung aus der Perspektive des Staates, in der auch gegenhegemoniale, linksliberal-alternative Sichtweisen ausgedrückt werden – in diesem Fall der Vorschlag einer Alternative zu Dublin, welche weitgehend ohne Zwangsmaßnahmen gegenüber Asylsuchenden auskommen sollte (Guild et al. 2015, S. 73).

Eine Stärke der beratungswissenschaftlichen Publikationen ist die detaillierte Analyse der Umsetzungspraxis Dublins sowie des Zusammenspiels zwischen behördlichen Verfahren und der Rechtsprechung. Mit der Nähe zu den staatlichen Organisationen geht ein Zugang zu Gesprächspartner*innen und Daten aus den Behörden einher, auf den in anderen Publikationen zumeist nicht vergleichbar stark zurückgegriffen werden kann. Viele dieser Arbeiten schaffen es, das Ganze des Dublin-Systems genau so im Blick zu behalten wie die vielen Details, Widersprüche und lokalen Besonderheiten, ohne welche die Praxis der Behörden nicht verstanden

werden kann. Wie schon beschrieben zeichnen sich die Beiträge der Beratungsforschung tendenziell durch einen Problemlösungsbias, Herrschaftsblindheit und die Übernahme der Perspektive der oft staatlichen Auftraggeber*innen aus.

Im Gegensatz dazu stehen zahlreiche unabhängigere gesellschaftswissenschaftliche Arbeiten zu Dublin, die sich in drei Gruppen teilen lassen. Die erste Gruppe bearbeitet Dublin auf einem hohen Abstraktionsniveau und mit Fokus auf die politischen Prozesse in und zwischen Staatsapparaten. Wichtige Themen sind die politische Genese der Verordnung (Novak und Padjen 2009; Collinson 1996), die Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten (Aus 2006; Thielemann 2005), die politische Grundstruktur Dublins (Garcés-Mascareñas 2015), humanitäre Aspekte (De Blouw 2009) und die Beziehung Dublins zur »sicheren Drittstaatenregelung« (Kirchhoff et al. 2014).

Die zweite Gruppe besteht aus Publikationen über die Auswirkungen von Dublin auf spezifische Gruppen von Asylsuchenden in spezifischen räumlichen und zeitlichen Situationen. Schuster (2011) analysiert die Effekte Dublins auf die Situation junger afghanischer Männer in Frankreich und Griechenland, Gerard und Pickering (2012) auf die Situation somalischer Frauen in Malta. Jakob (2011) kritisiert die Verordnung durch die Schilderung der Lebensrealität eines minderjährigen Geflüchteten im griechischen Migrationsgefängnis Pagani.

Schließlich fokussiert die dritte Gruppe von gesellschaftswissenschaftlichen Arbeiten auf gesellschaftliche Kämpfe um Dublin. Wegen ihrer Nähe zu der Fragestellung der vorliegenden Arbeit sind diese hier von besonderem Interesse. Zentrale Themen sind aktivistische Forschung zu Dublin (Kasparek und Speer 2013), die Kämpfe um die Aussetzung der Überstellungen nach Griechenland (Meyerhöfer et al. 2014; Oeser 2012), politische und juristische Kämpfe während der Verhandlungen um Dublin III (Lorenz 2015), Kämpfe um Eurodac (Kuster und Tsianos 2013) und politische Aspekte der juristischen Kämpfe um subjektive Rechte in der Dublin-Verordnung (Kirchhoff 2021).

In diesen Arbeiten spielen Fragen von Macht und Herrschaft eine Rolle und die Autor*innen untersuchen Dublin kritisch und beziehen explizit normative Aspekte in ihre Analysen mit ein. Die auf den Gesamtprozess gerichteten Arbeiten der ersten Gruppe erfassen von Dublin vor allem die politischen Grundstruktur. Für eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Details, Widersprüchen in Dublin oder spezifischen Aspekten der Umsetzung Dublins an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Zeitpunkten ist ihr Fokus tendenziell zu allgemein. Im Gegensatz dazu ist der Fokus der empirischen Erhebungen der zweiten Gruppe, die spezifische Effekte Dublins in stark eingegrenzten Situationen untersucht, so spezifisch, dass der politische Kontext, die Geschichte und die Dynamik in den Staatsapparaten, zumindest was eigene empirische Erhebungen betrifft, ausgeblendet werden. Die Arbeiten der zweiten Gruppe heben sich von der großen Mehrheit der Forschungen zu Dublin positiv hingegen dadurch ab, dass die Perspektiven von Asylsuchen-

den dargestellt und diese als ernstzunehmende Akteur*innen auch in der Wahl des methodologischen Ansatzes ernst genommen werden. Vor allem die in der dritten Gruppe von Arbeiten vorgenommenen Rekonstruktionen gesellschaftlicher Kämpfe über einen längeren Zeitraum und auf verschiedenen Ebenen liefern wichtige Erkenntnisse, auf die ich mit der vorliegenden Forschung aufbaue. Im Unterschied zu vielen anderen gesellschafts- und rechtswissenschaftlichen Arbeiten werden in ihnen sowohl juristische als auch politische Kämpfe nicht nur in ihrem Ergebnis, sondern auch in ihrem Prozessablauf und ihren Bezügen zueinander betrachtet. Das macht sie für meine Fragestellung besonders nützlich. Nicht öffentliche Kämpfe außerhalb von Gesetzgebungsverfahren, hochrangigen Gerichtsverfahren, öffentlicher Wissensproduktion oder Protesten bleiben jedoch auch in diesen Arbeiten weitgehend ausgespart. Die Durchsetzung Dublins und operative Kämpfe werden hier zwar in einzelnen Aspekten zur Kenntnis genommen, bleiben aber meist beispielhaft oder anekdotisch.

Neben dieser spezifisch auf Dublin oder Dublin-Überstellungen bezogenen Forschung existiert zudem das viel größere Feld der Forschungen zu Abschiebungen. Da Dublin-Überstellungen ein Spezialfall von Abschiebungen sind, bilden Erkenntnisse aus diesem Feld wichtige Bezüge auch für Arbeiten zu Dublin. Im Unterschied zum Forschungsstand zu Dublin stelle ich nur einzelne, besonders wichtige Erkenntnisse und wissenschaftliche Debatten zu Abschiebungen dar. De Genova (2002) wies in einer zentralen Intervention in das wissenschaftliche Verständnis von Abschiebungen darauf hin, dass die Effekte von Abschiebepolitiken über die Regulation von physischer Präsenz auf einem nationalen Territorium hinaus gehen. Er arbeitete heraus, dass empirisch in Abschieberegimen zumeist nur einige Personen tatsächlich abgeschoben werden, während eine meist größere Gruppe in einem Zustands der Abschiebbarkeit – *deportability* – verbleibt. Auf diese Weise wird der unsichere und ausbeutbare Status der illegalisierten Ausländer*in und Arbeiter*in geschaffen (vgl. ebd., S. 439). Nicht nur die Durchsetzungen von Abschiebungen hat weitreichende Konsequenzen, sondern auch der Zustand der Abschiebbarkeit selbst.

Die omnipräsente Androhung einer Abschiebung kann zum Beispiel Teil einer behördlichen Strategie sein, die darauf zielt, den Aufenthalt für bestimmte Gruppen von Migrant*innen durch die damit verbundene Prekarität unattraktiv zu machen, um andere von einer Einwanderung abzuschrecken (vgl. Karakayalı 2008, S. 184). In diesem Kontext wirkt Abschiebbarkeit präventiv auf eine Reduzierung von Einreisen hin. Darüber hinaus sind illegalisierte Arbeitskräfte durch die damit einhergehende Entrechtung und Prekarität in einer für Arbeitskämpfe und das Einfordern ihrer Rechte schlechten Ausgangslage.[2] Herbert schreibt über die frühen 1990er Jah-

2 Ihre schlechte Ausgangslage hielt betroffene Migrant*innen allerdings nicht davon ab, immer wieder Arbeitskämpfe zu führen (vgl. Bojadžijev 2008; Karakayalı 2008).

re in der BRD, dass in der Bauwirtschaft, der Pflege und der Hausarbeit der Anteil an illegalisierten Arbeiter*innen dermaßen hoch war, dass auch gelegentliche Razzien der Ausländerbehörden nicht den Eindruck verwischen konnten, »[…] daß es sich hierbei um einen Graubereich der halb geduldeten Form des Lohndumpings handelte« (Herbert 2001, S. 287). Während Herbert davon spricht, dass die zuständigen Behörden das Lohndumping durch Illegalisierung dulden, unterstreicht De Genova, dass ausbeutbare und billige Arbeitskräfte durch Illegalisierung erst produziert und erhalten werden (vgl. De Genova 2002, S. 439–440).

Außerdem lässt sich über eine Analyse der Effekte von Abschiebbarkeit das Zusammenspiel zwischen Abschiebungen und anderen, flankierenden Politiken verstehen, die zur Ausreise bewegen sollen. So beschreibt Oulios die Abschiebepolitik der BRD zum Ende des Bürgerkrieges in Bosnien nach 1995 als Mischung aus »Abschiebungen, […] behördlichen Schikanen […] und finanziellen Anreizen zur ›freiwilligen‹ Rückkehr« (Oulios 2013, S. 232). Die Abschiebeandrohung durch die Behörden hat aus dieser Perspektive die Funktion, illegalisierte Migrant*innen zu einer Ausreise zu motivieren. Überträgt man diese Erkenntnisse der Abschiebeforschung auf Dublin-Überstellungen, so ist anzunehmen, dass auch drohende Überstellungen Effekte sowohl auf Asylsuchende als auch auf Behörden haben können. Es ist davon auszugehen, dass Asylsuchende bei den Entscheidungen über ihren Reiseweg Dublin mit einbeziehen und sich entweder gegen eine Reise auf das Territorium der Mitgliedstaaten entscheiden oder präventiv den Asylantrag in dem nach den Regeln Dublins zuständigen Staat stellen. Ebenso ist davon auszugehen, dass Mitgliedstaaten, um Zuständigkeiten nach Dublin zu vermeiden, ihre Grenz- und Visapolitiken repressiv gestalten.

Auch die zweite für meine Arbeit bedeutsame wissenschaftliche Intervention in der Abschiebeforschung beschäftigt sich mit dem Phänomen nicht durchgeführter Abschiebungen. Mit dem Begriff *deportation gap* bezeichnet Gibney die »[…] Differenz zwischen den Ausländer*innen, die abgeschoben werden sollen und denen, die der Staat tatsächlich abschiebt« (Gibney 2008, S. 154, eigene Übersetzung). Diese Konzeptualisierung beruht auf der Beobachtung, dass in den 1980er- und 1990er Jahren zwar zahlreiche Asylbewerber*innen in westlichen Staaten ankamen, aber nur wenige von Ihnen einen Schutzstatus erhielten und noch weniger abgeschoben wurden. Abschiebungen blieben »ein äußerst seltenes Ereignis« (Gibney und Hansen 2003, S. 3, eigene Übersetzung). Auffallend sei, dass »Abschiebungen keineswegs in dem Maße zugenommen haben, wie die Zahl der Asylanträge gestiegen ist« (ebd., S. 3, eigene Übersetzung). In der deutschsprachigen politischen Diskussion hat sich für das gleiche Phänomen der Begriff des »Vollzugsdefizits« (vgl. Arbeitsgruppe Rückführungen 2011; Mesovic 2016) durchgesetzt.

Die Lücke im Abschiebevollzug führen Gibney und Hansen auf das sogenannte *liberal-demokratische Paradoxon* (Gibney und Hansen 2003, S. 1, eigene Übersetzung) zurück. Dieses Paradoxon ergebe sich daraus, dass Abschiebungen auf der einen

Seite als Kontrollpraxen über die Grenzen des eigenen Territoriums und der eigenen Bevölkerung eng und möglicherweise notwendig mit dem Konzept des Nationalstaates verbunden sind. Auf der anderen Seite werde die Gewalt und Härte, die für Abschiebungen von der Seite des Staates gegen Individuen eingesetzt werden muss, in liberalen Demokratien als Problem wahrgenommen und führe dort zu rechtlichen, politischen und moralischen Konflikten (vgl. ebd., S. 1, 15).

Während Gibney und Hansen mit ihrer Beobachtung einen zentralen und einflussreichen Beitrag zur Abschiebeforschung geleistet haben, erachte ich das Begriffspaar aus *deportation gap* und *liberal-demokratischem Paradoxon* und die Art und Weise, wie es von anderen Wissenschaftler*innen aufgegriffen wurde, für problematisch. Die durch die mathematische Formulierung nahegelegte Quantifizierung des *deportation gaps* ist in der Realität schwieriger, als es die Formulierung von Gibney und Hansen andeutet. Die Rechnung

Asylanträge - positive Asylbescheide - Abschiebungen = *deportation gap*

geht in dieser Form nicht auf. Neben der Tatsache, dass die Realität der Asylverfahren mit den Klagen gegen Asylbescheide, Verfahrenseinstellungen, Zweit- und Folgeanträgen zu komplex für eine solch einfache Rechnung ist, hakt diese Konzeption des *deportation gaps* unter anderem daran, dass Asylverfahren nicht die einzige Quelle eines legalen Aufenthaltsstatus sind. Es gibt auch viele andere Wege einen legalen Aufenthalt zu begründen. In Deutschland ist dies beispielsweise über Elternschaft eines deutschen Kindes, über Ehe mit einer oder einem Deutschen oder über Integrationsleistungen in Verbindung mit Aufenthaltszeiten möglich. Dementsprechend können viele Asylsuchende ihren Aufenthaltsstatus nach einem negativen Asylbescheid über ein anderes Gleis des Aufenthaltsrechts sichern. Darüber hinaus ist eine Abschiebung oder sonstige staatlich erzwungene und kontrollierte Ausreise nicht die einzige Form der Beendigung eines Aufenthalts. Viele Menschen reisen nach einer Ausweisung oder Abschiebeanordnung still aus (vgl. Mesovic 2016). Diese Form der Ausreise ist in den mir vorliegenden staatlichen Statistiken nicht nachzuvollziehen. Die mir bekannten Versuche der Quantifizierung des *deportation gaps* haben keinen überzeugenden Umgang mit diesen Schwierigkeiten gefunden (vgl. u.a. Arbeitsgruppe Rückführungen 2011, S. 3; Rosenberger und Welz 2016, Abb. 2).

Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Quantifizierung des *deportation gaps* ist davon auszugehen, dass es Personen gibt, die rechtlich abschiebbar wären, aber nicht tatsächlich abgeschoben werden. Bei Dublin drückt sich dies in der Form der niedrigen Überstellungsquoten aus. Durch die Komplexität der Realität des Abschiebevollzugs und der dahinter liegenden rechtlichen und bürokratischen Reglungen erfordert eine wissenschaftliche Analyse der Kennzahlen der behördlichen Statistiken

allerdings eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Details der konkreten historischen, rechtlichen und geographischen Situation.

Ein weiteres Problem liegt in der Erklärung dieses Phänomens. Ich teile die Beobachtung von Gibney und Hansen, dass es innerhalb demokratischer Rechtsstaaten immer wieder zu Konflikten zwischen Staatsapparaten und innerhalb von Staatsapparaten in Bezug auf Abschiebungen kommt. Das Verständnis dieser Konflikte als Paradoxon »liberaler Demokratien« essentialisiert jedoch eine spezifische, widersprüchliche Konstellation von eingeschriebenen Kräfteverhältnissen in verschiedenen Teilen des Staates und verschleiert gesellschaftliche Kämpfe und konkrete Akteur*innen. Es ist symptomatisch für eine Reihe migrationswissenschaftlicher Arbeiten, dass Migrant*innen selbst nicht als relevante Akteur*innen konzeptualisiert werden. In der deutschsprachigen Migrationsforschung wurde dies durch die Wissenschaftler*innen der Forschungsgruppe Transit Migration (vgl. TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe 2007) kritisiert. Gerade im Falle von Kämpfen um Abschiebungen ist ein solcher Ansatz weder theoretisch überzeugend noch empirisch haltbar. So unterstreicht Carla Küffner (2019) in ihrer Untersuchung zu »Arbeit an der Ausreisepflicht« die nahe liegende Erkenntnis, dass »nicht ausschließlich die Behörden […] in den Abschiebeprozess involviert [sind], sondern darüber hinaus eine ganze Reihe weiterer Beteiligter, darunter Pilot*innen, Ärzt*innen, Journalist*innen, Protestierende und nicht zuletzt die ausreisepflichtigen Personen selbst« (ebd., S. 2). Auch Ellermann (2010) hebt die Handlungsmacht von illegalisierten Migrant*innen in liberalen Staaten hervor, die durch eine Verschleierung ihrer Identität in ungezählten Fällen ihre Abschiebungen verhindern.

Mit meiner Forschung schließe ich an diese umfangreichen Vorarbeiten aus verschiedenen Disziplinen an. Die Herausforderung ist, dass die Fragestellung der vorliegenden Arbeit aus der Perspektive der bisherigen Forschungsarbeiten quasi in einem toten Winkel liegt. Die Aufteilung der Forschungsgegenstände nach den Grenzen wissenschaftlicher Disziplinen, das entweder zu abstrakte oder zu konkrete Abstraktionsniveau der gesellschaftswissenschaftlichen Arbeiten, die Ausblendung von Macht- und Herrschaftsverhältnissen, die Essentialisierung des Staates und die Ausblendung der Betroffenen als Akteur*innen lassen eine Beantwortung der Fragestellung nach den Dublin zugrundeliegenden gesellschaftlichen Kämpfen alleine unter Bezugnahme auf die existierende Forschung nicht zu. Aus der Fragestellung ergeben sich vor dem Hintergrund der Analyse des Forschungsstandes Anforderungen sowohl an das theoretische als auch an das methodische Vorgehen. Der methodologische Ansatz muss in der Lage sein, gesellschaftlichen Auseinandersetzungen auch über die Grenzen wissenschaftlicher Disziplinen zu folgen und die Interaktion der Kämpfe zwischen verschiedenen Feldern zu rekonstruieren. Insbesondere müssen nicht nur die Ergebnisse, sondern auch die Prozesse juristischer, bürokratischer und politischer Kämpfe wahrgenommen

werden können, genau wie neben der Politikgestaltung auch deren Umsetzung erfasst werden muss. Um die Essentialisierung oder Fetischisierung des Staates zu vermeiden, braucht es theoretische Ansätze, die das Verhältnis von gesellschaftlichen Kämpfen zum Staat begreifbar machen. Um die Pfadabhängigkeit und langjährige graduelle Entwicklung der Kämpfe erfassen zu können, braucht es einen zeitlich und räumlich breiten Fokus. Zugleich müssen die erhobenen Daten so detailliert sein, dass die juristischen und operativen Kämpfe verstanden werden können. Migrant*innen und Asylsuchende müssen als die zentralen Akteur*innen wahrgenommen und repräsentiert werden können, die sie in der Realität der Auseinandersetzungen sind. Wegen der spezifischen Form der oft verdeckten Widerstandspraxen von Asylsuchenden in Kämpfen um Abschiebungen, braucht es sowohl theoretische Konzepte als auch Methoden der Datenerhebung, die diese zur Kenntnis nehmen können. Nicht zuletzt müssen in der Analyse der Kämpfe um Abschiebungen die präventiven und disziplinierenden Effekte von Abschiebepolitiken mitbedacht werden.

3 Kämpfe und Staat

In Anbetracht dieser Anforderungen beginne ich das folgende Kapitel mit der Darstellung einiger Begriffe, die auf der allgemeinsten Ebene das Verhältnis von Staat und Gesellschaft und die spezifische Form der Staatsapparate beschreiben. Ich greife hierfür vor allem auf die Theorien verschiedener Vertreter*innen der materialistischen Staatstheorie und von Pierre Bourdieu zurück. Beiden Theorieansätzen ist gemein, dass sie den Staat im Kontext gesellschaftlicher Herrschaft und als Resultat gesellschaftlicher Kämpfe beschreiben. Im Anschluss führe ich kurz in Grundgedanken zum Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft, Staat und Subalterne ein, bevor ich das Theoriekapitel mit einer Darstellung theoretischer Ansätze zu den spezifischen politischen Praxen subalterner Akteur*innen beende.

3.1 Politische Form, Staat als Feld und gesellschaftliche Kämpfe

Eine der zentralen Annahmen materialistischer Staatstheorie ist, dass der moderne Staat eine spezifische, mit dem Kapitalismus verbundene Form der Herrschaftsorganisation ist. Im Unterschied zu vorangegangenen Formen der Organisation politischer Herrschaft etwa in feudalen Gesellschaften fällt politische Herrschaft in kapitalistischen Staaten nicht mehr mit ökonomischer Herrschaft zusammen. Der Staat entwickelte sich zu einer von sonstigen gesellschaftlichen Feldern getrennten Sphäre (vgl. Hirsch 2005, S. 19). Dabei wird im Kapitalismus der Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Strukturen auf der einen Seite und Institutionen und Praxen auf der anderen Seite durch *soziale Formen* vermittelt (vgl. ebd., S. 41).

> »Mit sozialen Formen werden […] den Menschen äußerlich und fremd gegenüber stehende Objektverhältnisse bezeichnet, in denen ihr gesellschaftlicher Zusammenhang in einer verstellten, nicht unmittelbar durchschaubaren Weise zum Ausdruck kommt. Unter kapitalistischen Bedingungen ist Gesellschaftlichkeit anders gar nicht herstellbar. Die Beziehungen der Menschen müssen die Gestalt von Objektbeziehungen annehmen, d.h. die eigene gesellschaftliche Existenz tritt den Menschen als Sache, als nur schwer durchschaubarer ›Fetisch‹ gegenüber, der verbirgt, was ihn hervorbringt und bewegt […].« (Ebd., S. 24)

Im Kapitalismus erscheint den Menschen ihre politische Gemeinschaft folglich als ihnen äußerliches Objekt, als »Staat«. Oder um mit Bourdieu zu sprechen: als den Menschen verdinglicht gegenübertretende Instanz, als eine »theologische Entität« (Bourdieu 2014, S. 30–31). Als solche Entität existiert der Staat nur durch den kollektiven Glauben an seine Existenz. Mit Hirsch und der Analyse der politischen Form lässt sich ergänzen, dass dieser kollektive Glauben an den Staat im Kapitalismus keine kontingente Entwicklung ist, sondern mit den durch die politische Form strukturierten Wahrnehmungsmuster und Verhaltensweisen zusammen hängt (vgl. Hirsch 2005, S. 25). Mit der Trennung zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft geht eine *relative Autonomie* des Staates gegen direkte Einflussnahme von gesellschaftlichen Akteur*innen einher (vgl. Buckel et al. 2014, S. 28).

Diese Trennung bzw. diese Autonomie ist relativ, weil sich der Staat und andere Felder gesellschaftlicher Auseinandersetzungen gegenseitig beeinflussen. Der Staat ist »die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses« (Poulantzas 2002, S. 159). Dieses gesellschaftliche Kräfteverhältnis schlägt sich im Staat als Resultat von gesellschaftlichen Kämpfen zwischen verschiedenen Akteur*innen nieder. Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« prägte für die Operationalisierung dieses Ansatzes in empirischen Forschungen den Begriff des *Hegemonieprojektes* für über gemeinsame Strategien verbundene Gruppe von Akteur*innen (vgl. Buckel et al. 2014, S. 64–84). Das Kräfteverhältnis schlägt sich im Staat verzerrt nieder. Akteur*innen der herrschenden Klassen haben einen erleichterten, privilegierten Zugriff auf die Gestaltung des Staates, Jessop spricht hier von der strategischen Selektivität des Staates (vgl. Jessop 2008, S. 127). Im Staat bilden sich deshalb ungleiche gesellschaftliche Kräfteverhältnisse nicht nur ab, sie werden durch den Staat auch reproduziert und verstärkt. Die Staatsapparate organisieren herrschende Klassen (vgl. Poulantzas 2002, S. 157), während sie beherrschte Klassen »desorganisieren und spalten« (ebd., S. 171).

Bourdieu spricht von dem Staat als Feld (vgl. Bourdieu 2014, S. 48) und betont damit, dass einzelne Staatsapparate und die Gesamtheit der Staatsapparate die Arena von Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Akteur*innen sind. Kämpfe auf dem Feld des Staats werden dabei anders geführt als sonstige gesellschaftliche Kämpfe und bauen auf spezifische Ressourcen auf. In meiner Forschung lässt sich dies vor allem bei den unterschiedlichen effektiven Kräfteverhältnissen zwischen den hegemonieorientierten, bürokratischen und operativen Auseinandersetzungen beobachten.

Der auf diese Weise geprägte Staat ist kein einheitliches Gebilde, sondern ein Zusammenhang von unterschiedlichen Apparaten, in denen sich Kräfteverhältnisse unterschiedlich niederschlagen:

> »Die Tatsache, dass der Staat ein Geflecht von widersprüchlichen sozialen Beziehungen und Klassenverhältnissen darstellt, kommt in der Heterogenität seiner

> Apparatur zum Ausdruck. Er ist keine geschlossene organisatorische Einheit, sondern zerfällt in relativ selbstständige, oft miteinander konkurrierende und sich gelegentlich sogar bekämpfende Instanzen. In diesen manifestieren sich jeweils eigene Sozial- und Klassenbeziehungen, sei es, dass sie als Stützpunkt von Klassen oder Teilen von Klassen fungieren (so wie heute im Falle der Zentralbanken oder der Finanzministerien in Bezug auf das internationalisierte Kapital), sei es in der Form von Agenturen, die sich auf die beherrschten Klassen beziehen (z.B. auf die Bauern in Form des Landwirtschaftsministeriums oder die Lohnabhängigen in Form des Arbeitsministeriums oder der Sozialämter) und deren Interessen nach eigenen Regeln und Verarbeitungsweisen in die staatlichen Entscheidungsmechanismen einbeziehen. Die Staatsapparate verkörpern Beziehungen zu allen Klassen und Gruppen, tun dies aber in höchst unterschiedlicher, ›selektiver‹ Weise.« (Hirsch 2005, S. 31)

Einzelne Staatsapparate werden so zu »Stützpunkten« von Klassen beziehungsweise Hegemonieprojekten, die wiederum in kommenden Kämpfen entscheidende Ressourcen darstellen können. Mitunter treten diese Staatsapparate auch als Akteur*innen in gesellschaftlichen Kämpfen in Erscheinung, wie die Ausländerbehörden oder die Polizei bei der Organisation von Überstellungen oder das Bundesinnenministerium bei juristischen und legislativen Kämpfen um Dublin. Staatsapparate sind in diesem Sinne oft zugleich Felder von Auseinandersetzungen und Akteur*innen in Auseinandersetzungen.

Aufbauend auf diese Begriffe lässt sich Dublin als ein »politisches Projekt« (Buckel et al. 2014, S. 48) verstehen, in dem sich die politischen Strategien einiger Akteur*innen auf Kosten der Interessen anderer Akteur*innen niedergeschlagen haben. Dieses politische Projekt konkretisierte sich als völkerrechtlicher Vertrag – dem Dubliner Übereinkommen – und Gesetz – den Dublin-Verordnungen – und bildete über Jahrzehnte sowohl die Grundlage als auch den Gegenstand gesellschaftlicher Kämpfe, in deren Verlauf sich Dublin beständig veränderte. Widersprüche innerhalb des Staates, wie sie im Begriff des liberal-demokratischen Paradoxons beschrieben werden, lassen sich so als Resultat und Grundlage gesellschaftlicher Kämpfe verstehen. Auch der Ausschluss subalterner gesellschaftlicher Gruppen – hier Asylsuchenden – von der Mitgestaltung der Staatsapparate und die Desorganisation der Asylsuchenden durch Behörden lässt sich durch die empirischen Erkenntnisse in Bezug auf die Kämpfe um Dublin zeigen.

Um Einfluss auf den Staat zu kämpfen, ist deshalb besonders attraktiv, weil in den Staatsapparaten Macht zentralisiert ist. Im Gegensatz zum Ausspruch einer willkürlichen Person, die verlautbart, dass eine andere Person Deutschland verlassen solle, verfügt ein von einer Sachbearbeiter*in ausgestellter Dublin-Bescheid oder das Urteil einer Richter*in als Staatsakte über »die gesamte Macht der sozialen Ordnung, die Macht des Staates« (Bourdieu 2014, S. 32). Die Sachbearbeiter*in oder

Richter*in hat dabei sowohl die symbolische Macht auf ihrer Seite, weil sie eine weitgehende Akzeptanz erwarten kann, als auch die physische Macht, weil bei Widerständen die bürokratischen und repressiven Staatsapparate die Umsetzung der Bescheide bzw. Urteile erzwingen. Diese symbolische Macht des Staates und das Monopol auf den Einsatz von legitimer Gewalt (vgl. Weber 2013, S. 212) sind zentrale Ressourcen staatlicher Akteur*innen in den Kämpfen um die Durchsetzung von Dublin.

Auch darüber hinaus verfügt das Staatspersonal über beträchtliche Machtressourcen wie »Argumentationshilfen, vorbereiteten Protokollen, Formularen« (Bourdieu 2014, S. 39). Bei Dublin-Verfahren sind hier die Dienstanweisung des BAMF für Asyl- und Dublin-Verfahren (vgl. BAMF 2016, 2017) und die in den Asylverfahrensakten gesammelten Informationen über die Asylsuchenden zu nennen. Die personelle und finanzielle Ausstattung der Behörden erlaubt es Bürokrat*innen punktuell große personelle Ressourcen für einzelne Fälle zu mobilisieren (vgl. Bourdieu 2014, S. 40). Das bürokratische Personal ist speziell ausgebildet und verfügt über »bürokratisches Kapital«, die hohen Staatsbeamten – Bourdieu spricht von »Staatsadel« und »bürokratischem Adel« – verfügen zudem über Einfluss in der politischen Sphäre, arbeiten an Gesetzesvorlagen und sind wichtige Akteur*innen in der staatlichen Exekutive (vgl. ebd., S. 48). Das repressive Personal – in Polizei, Justiz, Militär – ist darüber hinaus legitimiert, ausgebildet und bewaffnet, um die Staatsakte bei Bedarf gewaltsam durchzusetzen.

3.2 Zivilgesellschaft und Subalterne

Diese allgemeinen staatstheoretischen Annahmen erklären nicht, wie die Grenze oder der Übergang zwischen Staat und sonstiger Gesellschaft ausgestaltet ist, noch wie Herrschaft in kapitalistischen Staaten organisiert wird. In der Analyse der erhobenen empirischen Daten greife ich auf Begriffe des italienischen Theoretikers Antonio Gramsci zurück, der mit dem Begriff des *erweiterten* beziehungsweise *integralen Staates* und dem der *Zivilgesellschaft* Erklärungen hierfür entwickelte.

Gramsci ging davon aus, dass die Organisation von Herrschaft in kapitalistischen Staaten spezifisch ist und sich von den vorangegangenen feudalen Gesellschaften unterscheidet. Als Resultat des Kampfes der bürgerlichen Klasse gegen die alte Herrschaftselite der absolutistischen Staaten bildete sich nach Gramsci eine neue Form von *öffentlicher Meinung* heraus (vgl. Gramsci 1991ff, S. 916–917). In den bürgerlichen Staaten wird Herrschaft durch Prozesse der subtileren Führung und der konsensualen Einbindung abgesichert. Diese über konsensuale Führung produzierte Herrschaft wird im Anschluss an Gramsci unter dem Schlagwort *Hegemonie* diskutiert und ist wesentliches Merkmal der Herrschaftsorganisation in libera-

len Demokratien. Der gesellschaftliche Raum, in der diese Hegemonie hergestellt, herausgefordert und verändert wird, ist die *Zivilgesellschaft*.

Im Gegensatz zur alltagssprachlichen Verwendung des Begriffes versteht Gramsci die Zivilgesellschaft nicht als Gesamtheit aller Teile einer Gesellschaft, die nicht Staat sind. Im Gegenteil: Er fasst Zivilgesellschaft als ein spezifisches Feld innerhalb einer Gesellschaft, das so nah am Staat ist, dass es sinnvoll erscheint, es als Teil des *erweiterten* Staates zu denken. Den Staat im engeren Sinn nennt Gramsci *politische Gesellschaft*. Hierzu gehören die im vorangegangenen Unterkapitel beschriebenen bürokratischen und repressiven Staatsapparate. Über diese wird, mit dem entsprechenden symbolischen Machtapparat im Rücken, Macht als Staatsgewalt in der Form von Zwang ausgeübt. Das Ensemble von politischer Gesellschaft und Zivilgesellschaft bezeichnet Gramsci als *integralen* bzw. *erweiterten Staat.* Herrschaft in kapitalistischen Staaten wird also durch das Zusammenwirken von Konsens und Staatsgewalt, durch »Hegemonie, gepanzert mit Zwang« (ebd., S. 783) abgesichert.

Die Zivilgesellschaft ist das Feld am Übergang zwischen Staat und Gesellschaft, in der mehr oder weniger professionelle Akteur*innen um den hegemonialen Konsens einer Gesellschaft kämpfen. Relevante zivilgesellschaftliche Akteur*innen sind beispielsweise Wissenschaftler*innen, Journalist*innen, Influencer*innen, religiösen Autoritäten, Lehrer*innen, Wahlkämpfer*innen, Kampaigner*innen, Protestierende und Aktivist*innen. Die Zivilgesellschaft ist das Feld der hegemonieorientierten Praxen (vgl. Buckel et al. 2014, S. 51–53). Mit diesen Praxen ringen die Akteur*innen verschiedener Hegemonieprojekte um die Macht in der Gesellschaft, die sich durch Einfluss auf die herrschende Meinung, die zivilgesellschaftlichen Strukturen und die Staatsapparate im engeren Sinne ausdrückt (vgl. ebd., S. 61–84).

Die Zivilgesellschaft ist dabei kein Raum gleichberechtigter Auseinandersetzungen. Sie ist durchzogen von ideologischen Strukturen, welche die öffentliche Meinung »[...] direkt oder indirekt beeinflussen können« (Gramsci 1991ff, S. 373–374). Als Beispiele für solche Strukturen nennt er neben der Presse noch »die Bibliotheken, die Schulen, die Zirkel und Clubs unterschiedlicher Art, bis hin zur Architektur, zur Anlage der Straßen und zu den Namen derselben« (ebd., S. 373–374). Diese Strukturen sind das Ergebnis vergangener gesellschaftlicher Kämpfe, die für manche Akteur*innen zu Ressourcen und für andere wiederum zu Hindernissen werden. Ähnlich wie die Apparate des Staates im engeren Sinne das Resultat vorangegangener Kämpfe und geschichtlicher Prozesse sind, ist also die konkrete Gestalt einer Zivilgesellschaft von eben solchen Kämpfen und Prozessen abhängig. So ist der Grad an Professionalisierung und Zentralisierung von Strukturen der Zivilgesellschaft in verschiedenen Staaten zu unterschiedlichen historischen Momenten unterschiedlich.

Als Subalterne lassen sich mit Gramsci Personen bezeichnen, die von beiden Feldern zentralisierter Machtorganisation ausgeschlossen sind, also von den Staatsapparaten und der Zivilgesellschaft. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie machtlos sind.

Macht als Verhältnis durchzieht die gesamte Gesellschaft und kann dementsprechend auch außerhalb des erweiterten Staates aufgebaut werden. Darüber hinaus ist der Ausschluss subalterner Akteur*innen aus den Staatsapparaten und der Zivilgesellschaft nicht absolut, sondern graduell. Der Grad der Ausschließung ist dabei selbst das Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe. Für die Kämpfe um Dublin sind diese Unterscheidungen deshalb besonders produktiv, weil hier sowohl Kämpfe innerhalb des erweiterten Staates als auch zwischen von diesen Kämpfen ausgeschlossenen, subalternen Akteur*innen – den Asylsuchenden – und den bürokratischen und repressiven Staatsapparaten stattfinden. Die Analyse der empirischen Daten zeigt, dass die Auseinandersetzungen innerhalb der Zivilgesellschaft anders geführt werden, als zwischen Staat und Asylsuchenden.

Partha Chatterjee greift Gramscis Unterscheidung zwischen Zivilgesellschaft und dem Raum subalterner Politiken auf, wendet diese Begrifflichkeiten auf aktuelle Gesellschaften an und arbeitet die Unterschiede in der Beziehung zwischen Staat und den Akteur*innen der Zivilgesellschaft auf der einen Seite und Staat und Subalternen auf der anderen Seite heraus. Für ihn ist die Zivilgesellschaft in der Theorie die Domäne der Demokratie, in der Bürger*innen frei und gleich an Rechten über die Partizipation an politischen Prozessen staatliche Politiken bestimmen (vgl. Chatterjee 2004, S. 34, 37–38). In der Realität sei die Zivilgesellschaft aber ein »geschlossener Verein moderner Eliten, abgeschottet von der Lebensrealität der Gemeinschaften der einfachen Leute und eingemauert in Enklaven bürgerlicher Freiheit und rationalen Rechts« (ebd., S. 4, eigene Übersetzung).

Während sich Menschen innerhalb der Zivilgesellschaft zum Staat als Bürger*in (citizen) in Beziehung setzen und als solche ein normatives Konzept von Teilhabe an staatlichen Politiken verkörpern, sei die Beziehung des größten Teiles der Menschheit zu ihrem Staat durch den Begriff der Bevölkerung (population) geprägt. Die Bevölkerung ist nicht Subjekt, sondern Objekt staatlicher Politiken. Die Legitimität dieser Politiken resultiert nicht aus partizipativen Prozessen, sondern aus der staatlichen Behauptung, über Sicherheitspolitiken und Sozialstaatlichkeit für das Wohlergehen der Bevölkerung zu sorgen (vgl. ebd., S. 34).

Dass die Beziehung zwischen dem größten Teil der auf der Erde lebenden Menschen und ihren Staaten dem Modus der Bevölkerung entspricht und nicht dem der Bürger*innen, heißt laut Chatterjee nicht, dass diese große Masse an Menschen keine politischen Praxen oder keinen Einfluss auf den Staat hätte: Demokratie heute seien nicht die Prozesse, die sich in der Zivilgesellschaft abspielen, sondern die politischen Prozesse der Subalternen (vgl. ebd., S. 4). Und das nicht, weil die Subalternen progressiver seien, im Gegenteil: Im Vergleich mit den Kräfteverhältnissen in der Zivilgesellschaft sei der politische Konsens in den von Chatterjee untersuchten Fällen unter Subalternen tendenziell konservativer, diskriminierend gegenüber Minderheiten und von der Gewalt des subalternen Lebens geprägt (vgl. ebd., S. 74).

Demokratie lasse sich trotzdem nicht auf die elitären Zirkel der Zivilgesellschaft beschränken (vgl. ebd., S. 74).

Chatterjee nennt die Domäne subalterner Politiken in Abgrenzung zur Zivilgesellschaft die *Politische Gesellschaft* (vgl. ebd., S. 38). Der Begriff der Politischen Gesellschaft Chatterjees hat damit eine von dem gleichen Begriff Gramscis sehr verschiedene bis gegensätzliche Bedeutung. Während bei Gramsci die Politische Gesellschaft den Staat im engeren Sinne bezeichnet, ist die Politische Gesellschaft bei Chatterjee das Feld subalterner politischer Praxen. In meiner eigenen Analyse nutze ich den Begriff der Politischen Gesellschaft nicht, sondern spreche von Staat, Staatsapparaten und subalternen politischen Praxen. In der Analyse der empirischen Daten sind die Theorien Chatterjees insbesondere nützlich, weil die unterschiedlichen Beziehungsformen Bürger*in und Bevölkerung einige Unterschiede in den Auseinandersetzungsprozessen erklären können. Während diese innerhalb der Zivilgesellschaft unter den Professionellen tendenziell gewaltfrei verlaufen und neben den Konflikten auch durch dauerhafte Kooperationsbeziehungen und Austausch gekennzeichnet sind, sind die operativen Kämpfe mit den Asylsuchenden oft gewaltvoll und paternalistisch. Widerständige Praxen der Asylsuchenden werden nicht als oppositionelle Positionen in einem demokratischen Prozess behandelt, sondern kriminalisiert.

Die Auseinandersetzungen um den Zugang zur Zivilgesellschaft und die Kämpfe um Bürger*innenschaft lassen sich mit dem *acts of citizenship* Ansatz von Engin Isin greifen. Anders als Chatterjee, der in den eben dargestellten Passagen die Seite der Bürger*innenschaft als Form der Beziehung zwischen Staat und Individuum betont, legt Isin hier einen anderen Schwerpunkt. Isins Begriff von Bürger*innenschaft verknüpft die rechtliche Staatsbürger*innenschaft mit Habitus und Praktiken politischer Teilhabe, durch welche die Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft realisiert wird. De jure bzw. formelle Bürger*innenschaft ermöglicht laut Isin durch die mit ihr verbundenen politischen Rechte dann die staatlich legitimierte Teilhabe an formalisierten demokratischen Prozessen. Doch erst durch einen bürger*innenschaftlichen Habitus und die damit verbundenen stabilen politischen Praxen würden diese Teilhabechancen realisiert und de facto bzw. substantielle Bürger*innenschaft konstituiert. In diesem Sinn könne Bürger*innenschaft nicht allein vererbt oder verliehen, sondern muss darüber hinaus erlernt und inkorporiert werden (vgl. Isin 2008, S. 17). Ein Habitus als Ensemble von routinierten und inkorporierten Praxen ist eng mit der Sozialisierung, dem Klassenhintergrund und dem Milieu einer Person verknüpft und dadurch relativ träge in Bezug auf Veränderungen.

Während Isin die Bedeutung von stabilen, habitualisierten Praxen unterstreicht, betont er darüber hinaus Akte, durch deren Vollzug sich auch Akteur*innen als Bürger*innen konstituieren, die weder über den mit der Bürger*innenschaft verbundenen Status noch den entsprechenden Habitus verfügen. In diesem Sinne sind die acts of citizenship »Akte, durch die sich Untertanen [subjects] in Bür-

ger*innen verwandeln« (ebd., S. 18, eigene Übersetzung). Mit Isin können wir also davon ausgehen, dass die Grenzen der Zivilgesellschaft in den Subjekten durch Habitus und rechtlichem Status über die Zeit weitgehend konstant gehalten werden, Brüche, Kämpfe und die Verwandlung von Subjekten/Untertanen in Bürger*innen aber empirisch über eine spezifische Form von Akten beobachtbar ist. Damit liefert Isin ein theoretisches Konzept für Kämpfe um die Grenzen der Zivilgesellschaft »von unten«. Isin nennt als Beispiele für solche Akte Protestereignisse, in denen Subalterne öffentlich für sich einstanden: Mit dem Busboykott von Montgomery 1955 in den USA protestierten People of Color gegen die rassistische, segregierende Sitzordnung in den Bussen. Die britische Sufragette Marion Wallace Dunlop stritt mit einem Hungerstreik um die Anerkennung als politische Gefangene (vgl. ebd., S. 18). Über diese Proteste nahmen die Protestierenden an zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen teil, von denen sie ansonsten ausgeschlossen waren.

Ich stelle den Ansatz Isins an dieser Stelle dar, weil er zurecht die Umkämpftheit des Bürger*innenstatus und des damit verbundenen Zugangs zu zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen betont. An Isins Auswahl lässt sich aber auch ein weitverbreiteter Bias in der gesellschaftswissenschaftlichen Forschung erkennen: Er überbetont Proteste als politische Praxen »von unten« und setzt sie nicht in Beziehung zu anderen, nämlich den verdeckten Formen subalterner Politik. Protestierende zielen nach den gängigen Definitionen sozialer Bewegungsforschung darauf, Entscheidungsträger*innen, Diskurse, symbolische Kräfteverhältnisse oder eine herrschende Meinung zu beeinflussen (vgl. Opp 2009, S. 44; Rosenberger et al. 2018, S. 4). Proteste sind in diesem Sinne hegemonieorientierte Praxen. Sie können dabei auf konkrete Entscheidungen von Akteur*innen wie Politiker*innen, Regierungschef*innen oder Organisationen gerichtet sein, können sich aber auch diffuser an die Öffentlichkeit einer Gesellschaft richten. Proteste sind die klassische Form, in der sich potentiell auch subalterne Akteur*innen öffentlich und organisiert in zivilgesellschaftliche Auseinandersetzungen einbringen und damit die Bühne der Zivilgesellschaft betreten.

Die empirische Analyse der Kämpfe um Dublin-Überstellung zeigt, dass Asylsuchende als subalterne Akteur*innen die Entwicklung und Umsetzung von Dublin aber eben nicht durch vornehmlich hegemonieorientierte Praxen – wie öffentliche Proteste – beeinflussen. Es sind vor allem die Praxen der operativen Auseinandersetzung wie klandestines Reisen, Abwesenheit und Widerstand bei Überstellungsversuchen, durch welche die Asylsuchenden selbst in eine starke Position in der politischen Auseinandersetzung kommen. Im folgenden Unterkapitel geht es deshalb um theoretische Ansätze über subalterne Formen politischer Praxen.

3.3 Subalterne politische Praxen

Gramsci setzte sich mit dem Phänomen der Subalternität in einem Essay zu der politischen Situation in Süditalien auseinander. Gramsci beschreibt dort die Situation der Bäuer*innen in Süditalien folgendermaßen:

> »Der Süden kann als ein Gebiet der weitgehenden sozialen Zersetzung bezeichnet werden; die Bauern, die die große Mehrheit seiner Bevölkerung bilden, haben keinerlei Zusammenhang untereinander [...]. Die Gesellschaft des Südens ist ein großer Block, der sich aus drei sozialen Schichten zusammensetzt; der großen, gestaltlosen und zusammenhangslosen Bauernmasse, den Intellektuellen aus der kleinen und mittleren Dorfbourgeoisie sowie den Großgrundbesitzern und den großen Intellektuellen. Die Bauern des Südens sind ständig im Aufruhr, aber als Masse können sie ihren Bestrebungen und ihren Nöten keinen zentralisierten Ausdruck verleihen. Die Mittelschicht der Intellektuellen erhält von der bäuerlichen Basis die Impulse für ihre politische und ideologische Tätigkeit. Die Großgrundbesitzer und die großen Intellektuellen zentralisieren und beherrschen in letzter Instanz diesen ganzen Komplex von Willensäußerungen auf politischem beziehungsweise ideologischem Gebiet.« (Gramsci 1980, S. 204–205)

Für die süditalienischen Bäuer*innen und andere in ähnlichen gesellschaftlichen Lagen prägte Gramsci den Begriff der Subalternität. Laut Maria Do Mar Castro Varela und Nikita Dhawan bezeichnet er mit diesem Begriff all diejenigen, » [...] die keiner hegemonialen Klasse angehören, die politisch unorganisiert sind und über kein allgemeines Klassenbewusstsein verfügen« (Castro Varela und Dhawan 2005, S. 69). In der Folge wurde der Subalternitätsbegriff aufgegriffen und durch weitere wissenschaftliche Arbeiten entwickelt, auch in Kritik zu und über Gramscis Konzeption hinaus.

Jens Wissel weist darauf hin, dass der Begriff der Subalternen »[...] sowohl klassentheoretisch als auch geschlechter- und rassismustheoretisch zu unbestimmt« ist (Wissel 2015, S. 30). Meines Erachtens liegt gerade in der Unbestimmtheit auch die Stärke des Begriffs: Im Gegensatz zu beispielsweise dem Begriff des Proletariats kann der Begriff der Subalternen die unterschiedlichen gesellschaftlichen Positionen der Marginalisierten, Prekarisierten und Beherrschten mitsamt den damit verbundenen, intersektionalen Herrschaftsverhältnissen fassen. Das, was diese heterogene und ansonsten oft unverbundene Menge von Personen unter einen Sammelbegriff eint, ist einzig ihre unterworfene gesellschaftliche Position, ihr Ausschluss von den Arenen relativ zentralisierter gesellschaftlicher Macht, dem Staat und der Zivilgesellschaft.

Neben diesem realen Ausschluss werden Subalterne immer wieder nicht als selbstbestimmt handelnde, politische Subjekte verstanden – auch und gerade in wissenschaftlichen Diskursen. In diesem Sinne sind sie Ziel epistemischer Gewalt.

Gayatri Chakravorty Spivak (2008) macht in ihrem Essay *Can the Subaltern speak? d*as vielleicht prominenteste Argument in diese Richtung. Sie diskutiert die Frage, inwieweit Subalterne unter bestimmten Bedingungen einen privilegierten Erkenntniszugang zu ihrer eigenen gesellschaftlichen Position und ihren Interessen haben und diese deshalb auch am besten vertreten können (vgl. ebd., S. 47). Dabei argumentiert Spivak am Beispiel der Praxis der Witwenverbrennung von Frauen in Indien vor allem gegen Foucault und Deleuze, dass die besondere dreifache Unterdrückungserfahrung vieler betroffener Frauen, »arm, schwarz und weiblich« (ebd., S. 74) zu sein, nicht dazu führe, dass sie eine »reine Form des Bewusstseins« (ebd., S. 54) über ihre gesellschaftliche Lage und emanzipatorischen Politiken hätten. Auch subalterne Subjektivität sei heterogen und ideologisch geprägt und biete keinen unmittelbaren privilegierten Zugang zu emanzipatorischen Politiken.[1]

Darüber hinaus führt Spivak das Konzept der epistimischen Gewalt ein. Am Beispiel der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Witwenverbrennung zeigt sie, wie vorhandene Anteile von freiem Willen und Handlungsfähigkeit der betroffenen Frauen in der wissenschaftlichen Rekonstruktion systematisch missachtet werden und damit die Agency der betroffenen Frauen unsichtbar gemacht wird (vgl. ebd., S. 91). Wissenschaftler*innen erkennen Subalterne nicht als selbstbestimmte, politische Akteur*innen an. Um im Bild des Titels von Spivaks Aufsatz zu bleiben: aus subalterner Position zu sprechen ist zum einen nicht per se emanzipatorisch und bleibt darüber hinaus prekär, weil Menschen in subalternen Positionen nicht als Gesprächspartner*innen akzeptiert werden, weil ihnen nicht zugehört wird.

In dieser Arbeit stelle ich nicht die Frage nach der erkenntnistheoretischen Dimension subalterner Kämpfe, ich frage nicht danach und könnte nicht beantworten, ob diese Kämpfe per se emanzipatorisch sind oder ob sich in ihnen ein »wahres Bewusstsein« über die eigene gesellschaftliche Lage ausdrückt. Ich deute die diesbezügliche Argumentation Spivaks trotzdem kurz an, weil ich dem Missverständnis entgegenwirken möchte, es ginge darum, nach der Arbeiter*innenklasse in den Subalternen die neue gesellschaftliche Position emanzipatorischer Politik, das neue revolutionäre Subjekt zu beschreiben.

Von größerer Bedeutung für meine Arbeit als die Überlegungen zum Klassenbewusstsein der Subalternen ist Spivaks Konzeption der epistemischen Gewalt gegen-

---

1 Chatterjees wissenschaftliche Arbeiten spitzen dieses Argument sogar noch zu. Im Vergleich zu der indischen Zivilgesellschaft sei die Politische Gesellschaft nach Chatterjee oft konservativ, von Gewalt und Unterdrückungsverhältnissen geprägt: »Besides, let us not forget that a local political consensus is also likely to be socially conservative and could be particularly insensitive, for instance, to gender or minority issues. As I have mentioned a few times before, political society will bring into the hallways and corridors of power some of the squalor, ugliness and violence of popular life. But if one truly values the freedom and equality that democracy promises, then one cannot imprison it within the sanitized fortress of civil society.« (Chatterjee 2004, S. 74)

über Subalternen. Immer wieder sprechen Wissenschaftler*innen diesen Kämpfen ihre politische Dimension ab und konzeptualisieren subalterne Akteur*innen nicht als selbstbestimmt handelnde, politische Subjekte. Diese wissenschaftliche Verkennung subalterner politischer Praxen wurde durch verschiedene wissenschaftliche Interventionen kritisiert. Ein prominentes Beispiel für eine solche Intervention sind die Arbeiten der *South Asian Subaltern Studies Group*, einer Gruppe kritischer Historiker*innen die sich unter anderem intensiv mit der Geschichte der antikolonialen Befreiungskämpfe in Indien beschäftigten. In seinem Aufsatz *On Some Aspects of the Historiography of Colonial India* schildert Ranajit Guha (1982), dass subalterne Gruppen in Indien nicht nur der doppelten Herrschaft der indischen und der kolonialen Eliten unterworfen waren, sondern die indische Geschichtsschreibung die Politiken der Subalternen in ihrem Einfluss und ihrer Eigenlogik systematisch verkannte. Entsprechend erzählten die Geschichtswissenschaftler*innen die Geschichte des antikolonialen indischen Befreiungskampfes als Befreiungskampf der indischen gegen die koloniale Elite. Die daraus resultierende *elitist historiography* (ebd., S. 1) ist durch ihren Eliten-Bias blind für die Wahrnehmung und Analyse ganzer Felder politischer Kämpfe in der indischen Geschichte:

> »What clearly is left out of this un-historical historiography is the *politics of the people*. For parallel to the domain of elite politics there existed throughout the colonial period another domain of Indian politics in which the principal actors were not the dominant groups of the indigenous society or the colonial authorities but the subaltern classes and groups constituting the mass of the labouring population and the intermediate strata in town and country – that is, the people. This was an *autonomous* domain, for it neither originated from elite politics nor did its existence depend on the latter. [...] Far from being destroyed or rendered virtually ineffective, as was elite politics of the traditional type by the intrusion of colonialism, it continued to operate vigorously in spite of the latter, adjusting itself to the conditions prevailing under the Raj and in many respects developing entirely new strains in both form an content.« (Ebd., S. 4, Herv. im Orig.)

Während sich die Subaltern Studies Group von dem Mainstream der Geschichtsschreibung ihrer Zeit abgrenzten, lag ihrem Ansatz auch eine kritische Auseinandersetzung mit den marxistisch geprägten Ansätzen einer Geschichtsschreibung von unten zu Grunde. Letztere analysierte, laut Chakrabarty, bis in die 1970er Jahre die Revolten der Landbevölkerung als Ausdruck eines »rückwärtsgewandten«, »vorpolitischen« Bewusstseins (vgl. Chakrabarty 2002, S. 9). Dabei sind weder die politische Situation in Italien Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts noch die Situation in Indien unter britischer Kolonialherrschaft mit der aktuellen Situation in Deutschland und der EU der Gegenwart gleichzusetzen. Aber das Argument lässt sich übertragen: dass es nämlich eine Reihe von Kämpfen subalterner Akteur*in-

nen gibt, die sowohl vom Mainstream der Geschichtswissenschaften als auch von marxistischen Geschichtswissenschaftler*innen als in einer »vorpolitischen« Phase kollektiver Organisierung und Auseinandersetzung verfangen konzeptualisiert werden (vgl. Chatterjee 2004, S. 39).

Während Spivak, Guha, Chatterjee und Chakrabarty in den geschilderten Passagen die epistemische Gewalt gegenüber Subalternen, die Leerstellen und Schlagseiten der wissenschaftlichen Theoriebildung, herausarbeiten, entwickelte der Politikwissenschaftler und Anthropologe James Scott einen Ansatz zum Verständnis subalterner Kämpfe in ihrer spezifischen Form, der diesen nicht ihren politischen Charakter abspricht. Scott beobachtete im Zuge seiner Forschung zu den Kämpfen von Bäuer*innen im globalen Süden, dass Wissenschaftler*innen den Bäuer*innen vor allem dann Aufmerksamkeit gewidmet haben, wenn diese im großen Maßstab, organisiert Teil von Protestbewegungen, Rebellionen oder Revolutionen waren (vgl. Scott 1985, S. XV, 28–29). Diese Formen öffentlicher, konfrontativer politischer Praxen waren aber in der Geschichte der Kämpfe von Bäuer*innen sehr selten, da sie auch aufgrund der besonders schwachen gesellschaftlichen Lage der Bäuer*innen extrem gefährlich waren und zumeist mit starker Repression beantwortet wurden. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass ein wissenschaftlicher Fokus allein auf diese Praxen die subtileren politischen Praxen in diesem Feld verkennt und und somit nicht in der Lage ist, politische Prozesse in subalternen Milieus zu begreifen:

> »Formal, organized political activity, even if clandestine and revolutionary, is typically the preserve of the middle class and the intelligentsia; to look for peasant politics in this realm is to look largely in vain. It is also – not incidentally – the first step toward concluding that the peasantry is a political nullity unless organized and led by outsiders.« (Ebd., S. XV)

Statt in der Form solch öffentlicher, kollektiver Massenmobilisierungen fanden die andauernden politischen Kämpfe der Bäuer*innen Scott zufolge im Modus alltäglicher Widerstandshandlungen statt:

> »For all these reasons it occurred to me that the emphasis on peasant rebellion was misplaced. Instead, it seemed far more important to understand what we might call everyday forms of peasant resistance – the prosaic but constant struggle between the peasantry and those who seek to extract labor, food, taxes, rents, and interest from them. Most of the forms this struggle takes stop well short of collective outright defiance. Here I have in mind the ordinary weapons of relatively powerless groups: foot dragging, dissimulation, false compliance, pilfering, feigned ignorance, slander, arson, sabotage, and so forth. These Brechtian forms of class struggle have certain features in common. They require little or no coordination or planning; they often represent a form of individual self-help; and they typically avoid any direct symbolic confrontation with authority or with elite

norms. To understand these commonplace forms of resistance is to understand what much of the peasantry does ›between revolts‹ to defend its interests as best it can.« (Ebd., S. 29)

Widerständige Akteur*innen können mit ihren Praxen ähnliche Ziele verfolgen, wie mit öffentlichen politischen Praxen: Stille Landbesetzungen zielen ebenso wie öffentliche Besetzungen auf die Aneignung von Land, heimliche Plünderungen von Lebensmittelvorräten zielen ebenso auf Umverteilung, wie die öffentliche Erstürmung der Lager und die demonstrative Verteilung der Vorräte. Während die öffentlichen Praxen aber immer auch eine Ebene der demonstrativen symbolischen Politik haben – sie sind Teil von diskursiven Kämpfen um die hegemoniale Ordnung und damit Teil zivilgesellschaftlicher Auseinandersetzungen – zielen die verdeckten Praxen vor allem auf unmittelbare, konkrete Erträge (vgl. ebd., S. 33).

Ob eine Handlung als Widerstand bezeichnet werden kann hängt nach Scott vor allem von ihrem Zusammenhang zu dominanten Herrschaftsbeziehungen ab:

»At a first approximation, I might claim that class resistance includes any act(s) by member(s) of a subordinate class that is or are intended either to mitigate or deny claims (for example, rents, taxes, prestige) made on that class by superordinate classes (for example, landlords, large farmers, the state) or to advance its own claims (for example, work, land, charity, respect) vis-a-vis those superordinate classes. (Ebd., S. 290)

Mit verdeckten Widerstandspraxen vermeiden subalterne Akteur*innen die oft drastische Repression, mit der herrschende Akteur*innen und Staatsapparate auf demonstrative, symbolische Infragestellungen der herrschenden Ordnung reagieren. Stattdessen führen sie in der Gegenwart von Herrschenden ein Set an konformen und von den Herrschenden erwarteten Praxen aus – das *public transcript* (vgl. Scott 1990, S. 2). Verborgen hinter diesem schützenden Gewand öffentlicher, symbolischer Konformität mit der hegemonialen Ordnung existiert ein *hidden transcript* verborgener Widerstandspraxen und Diskurse, die außerhalb des Blickes der Herrschenden ausgelebt werden (vgl. ebd., S. 4). Auch in den Praxen der Herrschenden lässt sich die Differenz zwischen public transcript und hidden transcript beobachten. Im Gegensatz zu den subalternen Praxen liegt hier der Grund für die Differenz zwischen öffentlichen und verdeckten Handlungen laut Scott allerdings in der ideologischen Grundlage der Herrschaft:

»Another important distinction is that the necessary posing of the dominant derives not from weaknesses but from the ideas behind their rule, the kinds of claims they make to legitimacy. A divine king must act like a god, a warrior king like a brave general; an elected head of a republic must appear to respect the citizenry

> and their opinions; a judge must seem to venerate the law. Actions by elites that publicly contradict the basis of a claim to power are threatening.« (Ebd., S. 11)

Die spezifischen gesellschaftlichen Kämpfe, die sich aus diesen Widerstandshandlungen und den Reaktionen der Herrschenden oder der Vertreter*innen des Staates ergeben, konstituieren ein eigenes Feld politischer Kämpfe, welches Scott das Feld der *infrapolitics* nennt:

> »The term infrapolitics, however, seems an appropriate shorthand to convey the idea that we are dealing with an unobtrusive realm of political struggle. For a social science attuned to the relatively open politics of liberal democracies and to loud, headline-grabbing protests, demonstrations, and rebellions, the circumspect struggle waged daily by subordinate groups is, like infrared rays, beyond the visible end of the spectrum. That it should be invisible, as we have seen, is in large part by design – a tactical choice born of a prudent awareness of the balance of power.« (Ebd., S. 183)

Diese symbolischen und materiellen Widerstandspraxen beeinflussen und verstärken sich gegenseitig (vgl. ebd., S. 188). Sie werden durch eine »populäre Widerstandskultur« (*popular culture of resistance*) einer subalternen Community getragen (Scott 1985, S. 35, eigene Übersetzung). Diese drückt sich sich in »Kommentaren und Gesprächen aus dem Off, […] Sprichwörtern, Volksliedern, Geschichte, Legenden, Witzen, Sprache, Ritualen und Religion« (ebd., S. 41, eigene Übersetzung) aus.

Die von Scott beschriebenen Widerstandspraxen können, wenn sie von vielen Akteur*innen aufgegriffen und tausendfach wiederholt werden, spektakuläre Effekte produzieren, staatliche Politiken ins Leere laufen lassen und zu substantiellen Veränderungen im Regime des entsprechenden Politikfeldes führen (vgl. ebd., S. 36). Dass sie in verschiedenen Disziplinen der Gesellschaftswissenschaften oft nicht wahrgenommen werden, hat mehrere Gründe. Neben der schon von Spivak beschriebenen epistemischen Gewalt haben viele Forscher*innen laut Scott qua Klassenzugehörigkeit keine eigenen Erfahrungen mit subalternen Kämpfen (vgl. ebd., S. 36). Darüber hinaus stellen sich bei der Forschung zu verdeckten Widerstandspraxen methodische Probleme. In der Regel haben weder die widerständigen Akteur*innen selbst noch ihre Antagonist*innen in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen ein Interesse an der öffentlichen Dokumentation der entsprechenden Praxen. Sie tauchen weder in den Schlagzeilen der Medien auf und sind oft nicht unmittelbar in Archiven dokumentiert (vgl. ebd., S. 36). Wissenschaftliche Forschung, die mit öffentlichen, schriftlichen Quellen als Datenmaterial arbeitet, wird in vielen Fällen Schwierigkeiten haben, diese Dimension der Kämpfe zu erfassen. Eine Wissenschaft, die blind für diese verdeckte Form der Kämpfe bleibt, sieht

nur die unterwürfige, passive Maske, welche das hidden transcript der verdeckten widerständigen Kämpfe schützt. Auf diese Weise können weder die »stillen« Phasen der verdeckten Kämpfe, noch die periodischen und oft gewalttätigen Aufstände oder Proteste verstanden werden:

> »What is missing from the account of »normal« passivity is the slow, grinding, quiet struggle over rents, crops, labor, and taxes in which submission and stupidity are often no more than a pose – a necessary tactic. What is missing from the picture of the periodic explosions is the underlying vision of justice that informs them and their specific goals and targets, which are often quite rational indeed. The explosions themselves are frequently a sign that the normal and largely covert forms of class struggle are failing or have reached a crisis point. Such declarations of open war, with their mortal risks, normally come only after a protracted struggle on different terrain.« (Ebd., S. 37)

Erst durch das Wissen über die Existenz des hidden transcripts einer subalternen Gruppe lässt sich die Wucht und Befriedigung verstehen, die mit einer erstmaligen öffentlichen Konfrontation der Herrschaft vor dem Hintergrund von Jahren verborgener Kämpfe verbunden mit öffentlicher Demut und Erniedrigung einhergeht (vgl. Scott 1990, S. 202–227).

Die Anwendung der Begriffe Scotts auf aktuelle Auseinandersetzungen in Staaten des globalen Nordens machen einige Modifikationen nötig. Es braucht unter anderem eine Erweiterung um einen intersektionalen Begriff von Herrschaftsverhältnissen, eine Übertragung auf die oft unpersönlichen Herrschaftsverhältnisse in aktuellen kapitalistischen Gesellschaften und ein differenzierteres Bild der Staaten in diesen Gesellschaften. Ein Indiz für die Übertragbarkeit der Erkenntnisse Scotts auf Kämpfe an anderen Orten und in anderen Kontexten ist, dass andere Forschungen, an anderen Orten und zu anderen Zeitpunkten, in zentralen Aspekten zu ähnlichen Ergebnissen kommen. So hat Asaf Bayat (2013) auf der Grundlage einer Untersuchung der Kämpfe vor und während des Arabischen Frühlings im Mittleren Osten einen eigenen Ansatz zur Konzeptualisierung subalterner Politiken entwickelt. Er forschte über die Kämpfe der armen Stadtbevölkerung, von Frauen aus der Mittelschicht und der Jugendbewegung.

Dabei grenzte er sich von Scotts Theorien des alltäglichen Widerstands ab, denen er – für mich nicht überzeugend – einen ungerechtfertigten Fokus auf Abwehrkämpfe im Gegensatz zu offensiven politischen Strategien sowie auf die Intention der widerständigen Akteur*innen zuschreibt (vgl. ebd., S. 41–45). Seinen eigenen Ansatz bezeichnet Bayat als *the quiet encroachment of the ordinary*. Diesen fasst er wie folgt:

> The notion of ›quiet encroachment‹ describes the silent, protracted, but pervasive advancement of the ordinary people on the propertied, powerful, or the public, in order to survive and improve their lives. They are marked by quiet, largely atomized and prolonged mobilization with episodic collective action – open and fleeting struggles without clear leadership, ideology, or structured organization.« (Ebd., S. 46)

Die massenhaft ausgeführten, meist individuellen Praxen dieses stillen Vordringens der Subalternen resultieren in einem kollektiven Phänomen, dass er in Bezugnahme und Abgrenzung zu den Begrifflichkeiten und Konzepten der sozialen Bewegungsforschung ein *social nonmovement* nennt. Diese nonmovements bestehen nach Bayat aus den kollektiven Praxen nicht kollektiv organisierter Akteur*innen. Durch diese geteilten und gleichzeitig fragmentierten Praxen können nonmovements der Auslöser für große gesellschaftliche Veränderungen sein (vgl. ebd., S. 15). Dabei tendieren die Akteur*innen in diesen nonmovements zu konfrontativen und gesetzeswidrigen Praxen (vgl. ebd., S. 21). Das *quiet* in Bayats *quiet encroachment* hat deshalb eher das Bedeutungsspektrum von still und verdeckt, als von ruhig und angepasst.

Nonmovements vereinen laut Bayat Personen in ähnlichen gesellschaftlichen Positionen – Jugendliche, muslimische Frauen, illegale Migrant*innen oder städtische Arme (vgl. ebd., S. 22). Die Genese dieser Gruppen basiere auf solidarischen Bezügen zwischen den Individuen. Bei Begegnungen im öffentlichen Raum oder Kommunikation in den sozialen Medien erkennen diese die gemeinsame geteilte Realität. Hierdurch entstünden *passive Netzwerke*, welche die organisatorische Grundlage der nonmovements bilden (vgl. ebd., S. 23–24).

Die Kämpfe der nonmovements finden laut Bayat parallel zu hegemonieorientierten Auseinandersetzungen statt und die de facto Gewinne der subalternen Praxen können durch die Vermittlung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen zu rechtlich abgesicherten Erfolgen werden:

> »The struggle of nonmovements of this sort can be seen as a struggle for citizenship. It is citizenship de facto when the nonmovements make their gains despite the state opposition; they become citizenship de jure when the gains are formally recognized in the state law books. The advocacy groups, social movements, or legal activists can productively mediate to turn these subalterns' citizenship de facto into de jure.« (Ebd., S. 26)

Sowohl Scott, als auch Bayat legen ausdifferenzierte Konzepte für ein Verständnis der spezifischen politischen Praxen subalterner Gruppen in unterschiedlichen Situationen vor. Beide argumentieren, dass die Form der Kämpfe dabei einen Umgang mit der jeweils spezifischen Situation des starken Machtgefälles der Subalternen zu den relativ mächtigen Konfliktpartner*innen sind. Beide beschreiben subalter-

ne politische Praxen als oft verdeckt oder still, als auf unmittelbare Erträge gerichtet und als von nicht formalisierten Organisationen getragen. In meiner eigenen Analyse nutze ich Begrifflichkeiten beider Autoren: Vor Scott übernehme ich vor allem den Begriff der Infrapolitiks als Politik unterhalb des Spektrums des Sichtbaren. Bei der Analyse meiner Daten hat sich Bayats Begriff der passiven Netzwerke als passend für die Beschreibung der Organisationsstruktur von Asylsuchenden in Auseinandersetzungen mit Behörden erwiesen. Scotts Unterscheidung zwischen hidden transcript, public transcript und der öffentlichen Artikulation ansonsten verdeckter Kämpfe war hilfreich für das Verständnis der beobachteten Prozesse. Auch Bayats zentraler Ansatz, dass kollektive, subalterne Praxen zwar politisch und mitunter mächtig sein können, aber nicht dem Muster einer sozialen Bewegung folgen, hat sich in meiner Forschung bestätigt.

Bezogen auf das Feld der Migrationspolitik gibt es eine eigene, spezifische Reaktion auf die problematische, wissenschaftliche Wahrnehmung der Migrant*innen. Die Theoretiker*innen der *Autonomie der Migration* (vgl. Moulier-Boutang und Schwarze Risse, Rote Straße 1993; Bojadžijev und Karakayali 2007; Bojadžijev 2008, S. 277–285; Karakayalı 2008, S. 251–258; Mezzadra 2010; Papadopoulos und Tsianos 2013; Hess et al. 2018) insistieren auf die Agency der Migrant*innen und die Macht der Migration. Auch sie weisen auf den Einfluss verdeckter politischer Praxen der illegalisierten Migrant*innen hin (vgl. Papadopoulos und Tsianos 2007, S. 223–224). Den passiven Netzwerken Bayats korrespondieren hier die *mobile commons*, reziproke Netzwerke der Migrant*innen, welche die Grundlage für die Kämpfe der Migrant*innen bilden:

> »People on the move create a world of knowledge, of information, of tricks for survival, of mutual care, of social relations, of services exchange, of solidarity and sociability that can be shared, used and where people contribute to sustain and expand it. […] Migration […] is by definition a process which relies on a multitude of other persons and things. This extreme dependability can only be managed through reciprocity, and reciprocity between migrants means the multiplication of access to mobility for others. Multiplying access is the gift economy of migration. This is the world of the mobile commons.« (Papadopoulos und Tsianos 2013, S. 190)

Bei der Konzeption meines methodologischen Ansatzes bin ich von der Hypothese ausgegangen, dass Teile der politischen Praxen der Asylsuchenden bei den Kämpfen um Dublin den von Scott und Bayat beschriebenen Formen subalterner Praxen ähneln. In Reaktion auf die Arbeiten von Spivak und der Subaltern Studies Group und in Anlehnung an die Thesen zur Autonomie der Migration war ich überzeugt, dass die Asylsuchenden bei den Kämpfen um Dublin als einflussreiche Akteur*innen wahrgenommen werden müssen. Aus diesen Hypothesen ergeben sich Ansprü-

che an das methodologische Vorgehen in meiner empirischen Forschung. Um eben dieses methodologische und methodische Vorgehen bei der dieser Arbeit zugrundeliegenden empirischen Forschung geht es im nächsten Kapitel.

4 Methodologie und methodisches Vorgehen

Eine Herausforderung aller Forschung ist die Komplexität ihrer Gegenstände, welche auf ein handhabbares Maß reduziert werden muss. Bei der Methodologie und den methodischen Ansätzen geht es dabei nicht zuletzt um wissenschaftlich vertretbare Praxen der Komplexitätsreduktion. Die naheliegendste Praxis zur Komplexitätsreduktion ist die Eingrenzung des Forschungsgegenstandes. Je enger der Fokus einer Forschung, desto tiefer kann in den Forschungsgegenstand eingetaucht werden. Eine solcher enger Fokus führt dabei wiederum zu eigenen Problemen, wenn dadurch wichtige Prozesse oder Gegenstände nicht in Gänze, sondern nur in Ausschnitten in den Blick genommen werden können.

Übertragen auf meine Forschung zu Kämpfen um Dublin auf verschiedenen Feldern heißt das, dass ich einen methodologischen Ansatz brauche, der es mir erlaubt, alle relevanten Akteur*innen und Praxen in den Blick zu nehmen. Zudem ist es wichtig, diesen Blick nicht zuvor durch meinen methodologischen Ansatz so einzuengen, zu fokussieren, dass mir entscheidende Teile des Prozesses entgehen würden. Ich habe mich bewusst dagegen entschieden, meine empirischen Erhebungen auf eine Datenquelle oder ein Feld von Auseinandersetzung zu beschränken. Dieser breite Ansatz bei der Datenerhebung führte dazu, dass ich auf anderen Ebenen Komplexität reduzieren musste. Um das Forschungsprojekt in einem bearbeitbaren Maß zu halten, konnte ich deswegen bei der Erforschung der einzelnen Akteur*innen weniger Details und Varianzen abbilden, als es möglich gewesen wäre, hätte ich mich auf ein spezifischeres Feld mit wenigen zentralen Akteur*innen beschränkt. Dabei konnte ich auf verschiedene methodologische Ansätze zurückgreifen, auf deren Begriffe, Konzepte und Arbeitsschritte: die ethnographische Grenzregimeanalyse, die Historisch Materialistischen Politikanalyse (HMPA) und die *critical grounded theory* (CGT). Alle drei Ansätze verbindet, dass sie empirische Arbeit mit theoretischen Reflexionen und Bezugnahme auf bestehende Theorien schon im Forschungsprozess verbinden. Während die HMPA den Gesamtablauf meines Forschungs- und Schreibprozesses strukturiert hat, war die ethnographische Grenzregimeanalyse vor allem bei der Datenerhebung zentraler Bezugspunkt. Die CGT wiederum war die Grundlage des Vorgehens bei der Analyse der erhobenen Daten.

Die Wissenschaftler*innen des Staatsprojektes Europa schlagen mit der HMPA eine Methodologie vor, mit der Konzepte der materialistischen Staatstheorie für die empirische Forschung operationalisiert werden können (vgl. Buckel et al. 2014, S. 53). Die HMPA fokussiert auf Prozesse, in deren Verlauf sich Praxen verschiedener Akteur*innen im Kontext gesellschaftlicher Kämpfe und Kräfteverhältnisse zu Institutionen oder Staatsapparaten verdichten. Hierdurch lässt sich in den Blick nehmen, wie sich Praxen zu Strukturen verdichten, wie sie ihren »Aggregatzustand« wechseln (vgl. ebd., S. 33). Die Betonung des Wechselspiels zwischen gesellschaftlichen Kämpfen und Veränderungen in den Staatsapparaten prägt auch meine Forschungsfrage. Anders als bei der Forschung der Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europas« interessieren mich operative und bürokratische Kämpfe genauso, wie hegemonieorientierte. Mich interessieren die Kämpfe um die Durchsetzung Dublins genauso, wie die Kämpfe um die Gestaltung Dublins.

Der zentrale Begriff der HMPA ist der des *Hegemonieprojektes*. Hegemonieprojekte sind Abstraktionen, mit denen sich Praxen von Akteur*innen zusammenfassen lassen, die bewusst oder unbewusst ähnliche Strategien verfolgen (vgl. ebd., S. 44–47). In einer Untersuchung zu den Kämpfen um Migrationspolitik in der EU identifizierten die Wissenschaftler*innen des Staatsprojektes Europa vier Hegemonieprojekte: eine neoliberales, ein konservatives, ein soziales und ein linksliberal-alternatives (vgl. ebd., S. 64–80). Mithilfe dieses Begriffes kann von der Komplexität und Heterogenität empirisch beobachtbarer Praxen so weit abstrahiert werden, dass Narrationen über sich entwickelnde gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Konstellationen möglich werden. Dabei legen meine Forschungsergebnisse nahe, dass die Reichweite des Hegemonieprojektebegriffes auf hegemonieorientierte Kämpfe beschränkt ist und er sich nicht auf die Analyse operativer und bürokratischer Kämpfe übertragen lässt.

Eine HMPA verfolgt dabei drei Schritte: Kontextanalyse, Akteursanalyse und Prozessanalyse. In der Kontextanalyse »geht es darum, jene Elemente einer historischen Situation zu identifizieren, auf die soziale Kräfte und politische Akteur_innen unterschiedlich und gegensätzlich reagieren« (ebd., S. 54). In der Akteursanalyse werden die zentralen an den untersuchten Kämpfen beteiligten Akeur*innen mit ihren jeweiligen Strategien, ihren Ressourcen, ihren »inneren Heterogenitäten« (ebd., S. 55) und ihren Kräfteverhältnissen untereinander untersucht. In der Prozessanalyse schließlich werden die Kämpfe zwischen den Akteur*innen in ihrer Dynamik untersucht, oft entlang einer Einteilung in verschiedene Phasen (ebd., S. 58). Während diese drei Schritte meinen Blick im Forschungsprozess strukturiert haben, habe ich mich dagegen entschieden, die Darstellung meiner Ergebnisse nach ihnen auszurichten. In den Kapiteln dieser Arbeit stelle ich dementsprechend mit unterschiedlichen Schwerpunkten Ergebnisse aus Kontext-, Akteurs- und Prozessanalyse gemeinsam dar. Die Komplexitätsreduktion ist mit Hilfe der Konzepte der HMPA unter anderem deshalb für meinen Forschungsprozess besonders wertvoll,

weil ich einen sehr offenen, auf Brüche und Heterogenität fokussierten Ansatz in der Datenerhebung verfolgt habe.

4.1 Datenerhebung, Aufbereitung und Analyse

Im Sinne der ethnographischen Grenzregimeanalyse verstehe ich »Dublin« als das Produkt eines »[…] dynamischen Konflikt- und Aushandlungsverhältnisses unterschiedlichster lokaler, regionaler, nationaler und über- bzw. transnationaler Akteure« (Hess und Tsianos 2010, S. 248). Mit dem Regimebegriff (vgl. Karakayali und Tsianos 2007, S. 14; Georgi 2016, S. 185–189) lassen sich improvisierte, ungeplante, widersprüchliche und dynamische Aspekt des Dublin-Regimes genauso erfassen, wie die Heterogenität der das Regime konstituierenden Praktiken, Akteur*innen und Strukturen. Weil die Prozesse zwischen dieser Vielzahl an Akteur*innen nicht in einem einzigen Datenformat dokumentiert werden, habe ich mich entschieden, mit verschiedenen empirischen Methoden unterschiedliche Formen von Daten zu erheben. Das Resultat ist ein »heuristischer Methodenmix« (Hess und Tsianos 2010, S. 252) aus Beobachtungen, Interviews, Hintergrundgesprächen und Dokumentenanalysen. Zudem erhielt ich durch eine zweijährige Arbeit im Sekretariat einer Asylrechtskanzlei ein vertieftes Hintergrundwissen, welches die Analyse zumindest indirekt prägte. Dies ermöglichte mir in der Forschung sowohl alltägliche, infrapolitische als auch öffentliche oder staatliche Praxen wahrzunehmen. Entsprechend dem Ansatz des *studying through* (vgl. Wright und Shore 1997, S. 14), bin ich in der Datenerhebung den untersuchten Prozessen gefolgt und habe versucht zu vermeiden, durch frühe Eingrenzungen meines Forschungsfeldes der Rekonstruktion dieser Kämpfe methodisch begründete Schranken zu setzen.

4.1.1 Interviews

Eine zentrale Methode der Datenerhebung waren teilstandardisierte Interviews mit Personen, die wegen ihrer praktischen Erfahrungen mit verschiedenen Aspekten Dublins über Expert*innenwissen verfügen (vgl. Meuser und Nagel 2009, S. 3–4). Die Interviewpartner*innen habe ich durch ein theoretisches Samplingverfahren ausgewählt (vgl. Merkens 2012, S. 95–97). Dabei ging es mir vor allem darum, möglichst unterschiedliche Perspektiven und Wissensbestände auf die Kämpfe um Dublin zu erfassen und alle zentral an diesen Kämpfen beteiligte Akteur*innen einzubeziehen.

In der Tradition der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung, verstehe ich in dieser Arbeit nicht die Migrationsbewegungen als problematisch und erklärungsbedürftig, sondern die Politiken der Grenzziehung und Diskriminierung. In diesem Sinne versuche ich nicht Migrationsbewegungen zu erklären, sondern

das Dublin-Regime als ein Teil des Migrations- und Grenzregimes der EU. Deshalb waren für mich Einblicke in die Perspektiven der border worker besonders interessant. Diese sind dementsprechend in dem Sampling der Interviewpartner*innen stark repräsentiert. Um einen konflikthaften Prozess mit verschiedenen Akteur*innen zu erforschen, sollten möglichst die Perspektiven aller wichtigen Akteur*innen zur Kenntnis genommen werden. Das führte dazu, dass in der Regel aus jeder Perspektive nur eine oder zwei Expert*innen von mir interviewt werden konnten.

Obwohl es mein Ziel ist, die Grenzpolitiken zu verstehen, war es mir doch ebenso wichtig, die in diesem Feld verbreitete Verschleierung der Betroffenenperspektive durch meine Arbeit nicht fortzuschreiben. Allerdings stellt gerade im Bereich der infrapolitischen Auseinandersetzungen, in denen Verborgenheit eine zentrale Ressource ist, die Erforschung und Veröffentlichung der Praxen eine Gefahr dar. In dem einen Interview mit einem Asylsuchenden war dessen Dublin-Verfahren schon abgeschlossen und durch verschiedene andere Veröffentlichungen war der Ablauf der Kämpfe in diesem Fall schon öffentlich. Einzelne, möglicherweise problematische Stellen habe ich vor der Veröffentlichung aus dem Transkript entfernt. Darüber hinaus habe ich mich bei der Datenerhebung zu infrapolitischen Praxen auf öffentliche Daten wie staatliche Statistiken, Dokumente, Urteilsbegründungen, Zeitungsartikel, Berichte oder Interviews mit Behördenvertreter*innen beschränkt.

Um einen Einstieg ins Feld zu erhalten interviewte ich eine Reihe von Mitarbeiter*innen aus NGOs. Durch meine eigene wissenschaftliche und politische Verortung in diesem Feld konnte ich hier auf bestehende Kontakte zurückgreifen, was den Zugang erleichterte. In diesen Interviews versuchte ich neben den spezifischen Perspektiven der jeweiligen Akteur*innen vor allem auch eine Vorstellung von meinem Forschungsgegenstand zu entwickeln und auf dieser Grundlage über weitere Interviewpartner*innen zu entscheiden. Aufgrund einer grundlegenden Skepsis gegenüber Forschenden vor dem Hintergrund der angespannten Auseinandersetzungen um Dublin sowie der hohen Arbeitsbelastung der meisten Akteur*innen war der Feldzugang zu Interviewpartner*innen eine Herausforderung. Dies galt insbesondere für die Interviewpartner*innen aus den Staatsapparaten. Offizielle Anfragen bei den zuständigen Stellen wurden oft abgewiesen. Gerade bei der Polizei und dem BAMF gelang der Feldzugang schließlich über persönliche Kontakte und Empfehlungen. Da ich selbst keine Kontakte zu Personen in diesen Staatsapparaten hatte, musste ich diese über Teilnahme an öffentlichen oder halböffentlichen Veranstaltungen oder Tagungen mit entsprechenden Zielgruppen erst herstellen.

Im Anschluss an die ersten Interviews mit NGO-Mitarbeiter*innen konnte ich Interviews mit Personen führen, zu denen der Zugang schwieriger war. Ich sprach mit Richter*innen, Vertreter*innen der Ausländerbehörden, des BAMF, der Polizei, der Abschiebebeobachtung und der Polizeiseelsorge. Zwischen 2017 und 2018 habe ich insgesamt 15 Interviews geführt. Zusätzlich konnte ich in einigen Fällen auf schon zuvor von mir geführte Interviews zurückgreifen: Zum einen hatte ich 2012

für meine Magisterarbeit im Kontext der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa Interviews mit Personen aus der Kommission, dem Parlament und dem Rat zu den Verhandlungen um Dublin III geführt. Vier davon habe ich für die vorliegende Doktorarbeit ein zweites Mal ausgewertet. Zum anderen war ich 2014/2015 am DACH Forschungsprojekt »Taking Sides. Protests against the Deportation of Asylum Seekers in Austria, Germany and Switzerland« beteiligt. Im Rahmen einer Fallstudie zu einer Dublin Überstellung habe ich 2015 Interviews geführt, die ich für meine Dissertation ebenfalls verwenden durfte.[1] Vier dieser Interviews, mit einem Asylsuchenden, zwei Unterstützter*innen und seiner Anwältin habe ich in die vorliegende Arbeit mit aufgenommen.

Insgesamt habe ich 23 Interviews mit folgenden Personen geführt[2] und ausgewertet:

- **Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums (BMI), deutsche Verhandlungsdelegation zu Dublin III im Rat der EU, 2012**
  Interview mit einem Mitarbeiter des deutschen Bundesinnenministeriums, der an den Verhandlungen im Rat um Dublin III als Teil der deutschen Delegation teilgenommen hat.
- **Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012**
  Interview mit einer Person aus dem Europaparlament, die im Innenausschuss des Parlamentes (LIBE-Ausschuss) die Verhandlungen um Dublin III verfolgt hat.
- **Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012**
  Interview mit einer Person, die für das Parlament die Verhandlungen zwischen Parlament, Rat und Kommission begleitet hat.
- **Mitarbeiterin Europäische Kommission, 2012**
  Interview mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, die für die Europäische Kommission die Verhandlungen um Dublin III begleitete.
- **Asylsuchender, M[3], 2015**
  Interview mit dem Asylsuchenden M. Dieser wehrte sich auf verschiedenen Ebenen erfolgreich gegen seine Überstellung nach Ungarn und konnte nach vielen Monaten der Auseinandersetzung ein nationales Asylverfahren in Deutschland beginnen.

---

1 Für die entsprechende Erlaubnis gilt mein Dank Helen Schwenken, der Projektleiterin des deutschen Teams.

2 Mit Ausnahme der Interviews mit Vertreter*innen europäischer Institutionen in Brüssel habe ich alle Interviews in Deutschland geführt.

3 M ist die einzige interviewte Person, die ich nicht nur mit ihrer Rolle in den Auseinandersetzungen beschreibe, sondern der ich mit »M« ein Namenskürzel gegeben habe. Das liegt daran, dass in dem Kapitel zu den Auseinandersetzungen um die Überstellung von M immer wieder in Interviews oder Dokumenten über M gesprochen oder geschrieben wird.

- **Unterstützer von M, 2015**
  Interview mit einer Person, die in einer Gruppe von Unterstützer*innen von M organisiert und an Protesten gegen dessen Abschiebung beteiligt war.
- **Refugee Activist, Unterstützer von M, 2015**
  Interview mit einer Person, die selbst als Asylsuchender nach Deutschland kam und als Aktivist in diesem Feld aktiv ist. Er lernte in dem an das Abschiebegefängnis angrenzenden Lager M kennen und organisierte dessen Unterstützung im Dublin-Verfahren.
- **Anwältin von M, 2015**
  Ein Interview mit der Anwältin, die M in dessen Asyl- und Dublin-Verfahren vertrat.
- **BAMF-Anhörer, 2017**
  Interview mit einem ehemaligen Anhörer des BAMF nach dem Ende seiner Anstellung. Er war befristet für einige Monate in der Hochphase des Sommers der Migration, Ende 2015 bis 2016 im BAMF mit Asyl-Anhörungen beschäftigt.
- **Polizeiseelsorger Land, 2017**
  Interview mit einem Pfarrer, dessen Aufgabe als Polizeiseelsorger unter anderem in der Ethikausbildung der Polizist*innen im Studium und in der Supervision der ausgebildeten Polizeibeamt*innen bei moralischen, geistlichen und psychologischen Problemen besteht.
- **Leitung Ausländerbehörde, 2017**
  Interview mit einer Person aus der Leitung einer mit Abschiebungen und Überstellungen beauftragten Ausländerbehörde.
- **Sachbearbeiter*innen Ausländerbehörde, 2017**
  Interview mit zwei Sachbearbeiter*innen aus einer Ausländerbehörde. Sachbearbeiterin 1 ist mit der Organisation von Überstellungen und Abschiebungen allgemein beschäftigt, während sich Sachbearbeiter 2 auf Abschiebehaftanträge und Fahndungen spezialisiert hat.
- **Abschiebebeobachtung Flughafen, 2017**
  Interview mit einer Person, die im Auftrag der evangelischen Kirche und in enger Zusammenarbeit mit der Bundespolizei die Durchführungen von Abschiebungen in einem Flughafen beobachtet.
- **Asylrechtsanwalt, 2017**
  Interview mit einem Asylrechtsanwalt, der seit vielen Jahren die rechtspolitischen Entwicklungen im deutschen Asyl- und Ausländerrecht inklusive Dublin verfolgt. Er vertritt viele Asylsuchende in Dublin-Fällen.
- **Asylverfahrensberater, 2017**
  Interview mit einem Asylverfahrensberater, der Asylsuchende vor allem telefonisch in Bezug auf ihre Asyl- und Dublin-Verfahren berät.

- **Mitarbeiter Flüchtlingsrat, 2017**
  Interview mit einem Mitarbeiter in Leitungsfunktion aus einem Flüchtlingsrat, der mir über seine Erfahrungen mit Dublin vor allem auf Landesebene berichtete.
- **Polizeibeamter Land und Bund, 2018**
  Ein Interview mit einem Polizisten, der in der Vergangenheit als Bundespolizist Abschiebungen durchführte und zum Zeitpunkt des Interviews als Landespolizist durch Personenkontrollen und Fahndungen an früheren Phasen von Abschiebeprozessen mitarbeitet.
- **Mitarbeiter Polizeiführung Land, 2018**
  Interview mit einem Mitarbeiter aus der Polizeiführung einer Landespolizei, der unter anderem als Einsatzleiter Abschiebemaßnahmen durchführt.
- **Richter am Verwaltungsgericht, 2018**
  Interview mit einem Richter an einem Verwaltungsgericht, der, wie die meisten seiner Kolleg*innen, zum Zeitpunkt des Interviews hauptsächlich mit Gerichtsverfahren in Asylsachen beschäftigt war.

Neben diesen Interviews, die alle in der Arbeit zitiert werden, gibt es zwei Interviews, aus denen ich nicht zitieren durfte:

- **BAMF – Leitung Dublin Unit, 2017**
  Hintergrundgespräch mit einer Person aus der Leitung der Dublin Unit des BAMF. Mir wurde von meiner Gesprächspartnerin weder erlaubt, das Gespräch mit einem Tonband aufzuzeichnen noch aus meinen handschriftlichen Notizen zu zitieren.
- **Asylverfahrensberaterin, Kirchenasyl, 2017**
  Interview mit einer Asylverfahrensberaterin, die viele Fälle von Kirchenasylen begleitet. Leider wurde das Interview bis heute nicht freigegeben, so dass die darin enthaltenen Daten nur als Hintergrundwissen in die Arbeit einfließen können.

Außerdem habe ich zwei Interviews geführt, die ich zwar aufgezeichnet und transkribiert habe und die zum Zitieren freigegeben wurden, die ich aber in der Arbeit nicht zitiert habe:

- **Rechtspolitischer Sprecher NGO, 2017**
  Interview mit dem rechtspolitischen Sprecher einer NGO im Asylbereich, der unter anderem die Entwicklung von Dublin durch Berichte, Kampagnen, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit begleitet.

- **Katholische Theologin, 2017**
  Interview mit einer katholischen Theologin über gesellschaftliche Auseinandersetzungen in der Kirche, theologische Argumentationen in Bezug auf Staatlichkeit, Gehorsam und Flucht sowie das Kirchenasyl.

Wie erläutert habe ich mich für einen methodischen Zugriff auf den Prozess in seiner Breite entschieden. Diese Auswahl der Interviewpartner*innen bildet diese Entscheidung ab. Sie zielt auf Erkenntnisse über die Kämpfe um Dublin. Für detaillierte und binnendifferenzierende Erkenntnisse über einzelne Akteur*innen oder Konfliktpositionen zum Beispiel entlang einzelner Herrschaftsachsen wäre eine andere Auswahl an Interviewpartner*innen nötig gewesen. Auch Aussagen über unterschiedliche Positionen und Perspektiven innerhalb einer Institution kann ich auf Grundlage dieser Interviewauswahl nur sehr eingeschränkt treffen.

Die Interviews wurden wörtlich transkribiert.[4] Dabei wurde sich weitgehend auf die verbalen Merkmale des Gespräches, also das gesprochene Wort, beschränkt. Prosodische Merkmale wie Lautstärke oder para- und außersprachliche Merkmale wie Räuspern oder bemerkenswerte Gesichtsausdrücke wurden nur vereinzelt dokumentiert (vgl. Kowal und O'Connell 2012, S. 438). Der entstandene Text orientierte sich weitgehend an der Standartorthographie. In vielen Fällen wollten die Interviewpartner*innen die Transkripte vor der Analyse lesen und freigeben. In diesem Zuge wurden immer wieder einzelne Textstellen markiert, die nicht zur Veröffentlichung freigegeben und dementsprechend auch nicht zitiert wurden.

Die freigegebenen Transkripte wurden von mir in einem zweiten Schritt anonymisiert. Die Namen der Interviewpartner*innen habe ich dabei durch ungefähre Funktionsbeschreibungen ersetzt. Da ansonsten in manchen Fällen eine Identifizierung der Interviewten für Personen mit Feldwissen leicht möglich gewesen wäre, habe ich Informationen wie Orts- oder Bundeslandbezeichnungen oder die genaue Funktionsbeschreibung aus den zitierten Textstellen entfernt. Wie bei jeder Anonymisierung gehen dabei für die Analyse und das Verständnis der Daten wertvolle Informationen verloren (vgl. Lubet 2017, S. 91–108; Tilley und Woodthorpe 2011).

Die Entscheidung für diese weitgehende Form der Anonymisierung habe ich aufgrund der forschungsethisch sensiblen und zwischen den Akteur*innen angespannten Situation im Feld getroffen. Sowohl von Abschiebungen Bedrohte, als auch Aktivist*innen, Behördenmitarbeiter*innen oder Polizist*innen waren aus unterschiedlichen Gründen meist zurückhaltend, ihre Erfahrungen und Perspektiven zu teilen. Die Verwendung der Interviewtranskripte wurde von diesen Interviewpartner*innen in der Regel nur unter der Bedingung einer Anonymisierung autorisiert.

4 Die Transkription der Interviews von 2017/2018 erfolgte durch mich. Die Interviews, die ich 2012 und 2015 im Kontext der Forschungsprojekts »Staatsprojekt Europa« und des DACH-Projekts geführt habe, wurden durch Irmgard Hölscher und Stephan Liebscher transkribiert.

4.1.2 Dokumente und statistische Daten

Neben Interviews bildet die Auswertung von Dokumenten und statistischen Daten einen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit, da diese eine zentrale Rolle in den Auseinandersetzungen um Dublin spielen. Das *Prinzip der Aktenförmigkeit* (Wolff 2012a, S. 502) strukturiert weite Teile der hegemonieorientierten und bürokratischen Auseinandersetzungen. Dabei spielen bei den Kämpfen um Dublin sehr verschiedene Dokumente eine Rolle. Verfahrensakte sind die zentrale Technologie sowohl in den Dublin-Verfahren als auch in den damit verbundenen Gerichtsverfahren. Politischen Verhandlungen um Gesetzesänderungen werden anhand von Gesetzesentwürfen, Verhandlungsprotokollen und Evaluationen geführt. NGOs schreiben Berichte über die Zustände in Mitgliedstaaten.

Die Analyse dieser Dokumenten ermöglichte mir den Zugang zu vergangenen oder entfernten Auseinandersetzungen. Über Protokolle, Dienstanweisungen oder Positionspapiere waren mir so Einblicke in Prozesse möglich, in die ich keinen unmittelbaren Einblick bekam. Zugang zu den Dokumenten bekam ich über öffentliche Datenbanken der entsprechenden Staatsapparate, Internetrecherchen, Anfragen an die Europäische Kommission, im Fall deutscher Staatsapparate durch Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz[5] oder durch Kontakte im Feld. Gerade bei juristischen oder bürokratischen Auseinandersetzungen sind Urteile oder Dokumente aus vorangegangenen Verfahren eine entscheidende Ressource für kommende Auseinandersetzungen (vgl. Pichl 2021, S. 81) und werden deshalb in den entsprechenden Netzwerken anonymisiert geteilt und einander zur Verfügung gestellt.

In der Regel wurde in den Dokumenten dabei auf andere Dokumente oder Ereignisse verwiesen, so dass ich von einzelnen Dokumenten oft nach dem Schneeballprinzip, den jeweiligen Auseinandersetzungen folgend, immer weitere Dokumente erheben konnte. Anders als bei den Interviews war bei der Dokumentenanalyse vor allem die Masse der Daten und entsprechend die Auswahl der für die Forschung entscheidenden Dokumente und Passagen ein Problem. Darüber hinaus waren einige der Dokumente an sensiblen Stellen geschwärzt oder insgesamt als Verschlusssache eingestuft. Ähnlich wie bei Hintergrundgesprächen oder Interviews, die nicht zur Veröffentlichung freigegeben werden, stellte sich auch bei der Dokumentenanalyse immer wieder die Frage, wie bei der Rekonstruktion der Auseinandersetzungen mit den Schwärzungen oder dem Wissen über »geheime« Dokumente umgegangen werden kann. Wo immer möglich war ich in diesen Fällen bestrebt für die entsprechenden Darstellungen oder Argumentationen nach anderen, öffentlichen Belegen zu suchen.

5 Bei den Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz war http://www.fragdenstaat.de sehr hilfreich.

Darüber hinaus habe ich auf statistische Daten über die Umsetzung Dublins zugegriffen. Die beiden wichtigsten Quellen hierfür waren die Evaluationen der Europäischen Kommission und ab 2008 die Eurostat Datenbank. Weitere Quellen waren parlamentarische Anfragen an die Bundesregierung, sowie Frontex- und BAMF-Berichte, in denen oft in regelmäßigen Abständen statistische Daten veröffentlicht wurden. All diesen statistischen Daten ist gemein, dass sie von den beteiligten Staatsapparaten produziert wurden. Sie zielen auf eine Erhebung, Kontrolle und Evaluation der Behördenpraxis aus einer staatlichen Perspektive. Nicht öffentliche, den entsprechenden Staatsapparaten nicht bekannte Praxen werden dementsprechend nicht direkt in den Statistiken erfasst. Außerdem zieht sich durch die Geschichte Dublins, dass die von den nationalen an die europäischen Staatsapparate gemeldeten Daten immer unvollständig sind. Ich interpretiere die Probleme in der Datenlage als einen Ausdruck der Grenzen des staatlichen Zugriffs auf gesellschaftlichen Prozesse im Allgemeinen und als Ausdruck staatlicher Verweigerungspraxen (siehe auch Kapitel 6.2.2) im Speziellen. Auf Basis dieser Daten sind dementsprechend keine exakten Aussagen über die Umsetzungspraxen möglich. Oft lassen sich aber in der Gesamtschau der Daten und in der Kombination mit Daten aus anderen Quellen allgemeine Tendenzen in der Umsetzung erkennen. Genau wie Dokumente sind Statistiken keine direkte Repräsentation der Wirklichkeit, sondern aus einer bestimmten Perspektive gestaltete kommunikative Akte, bei denen sowohl der Gegenstand, als auch die Perspektive der Verfasser*in sowie der kommunikative Kontext beachtet werden muss (Wolff 2012a, S. 511). Für die Zwecke meiner Fragestellung habe ich deshalb die statistischen Daten analog zu Texten ausgewertet und auf die Berechnung von statistischen Parametern wie Korrelationen, Mittelwerten, Streuuungsmaßen sowie computergestützte Auswertungsverfahren weitgehend verzichtet.

4.1.3 Teilnehmende Beobachtung und Hintergrundwissen

Im Verlauf des Forschungsprozesses habe ich zudem an öffentlichen oder halböffentlichen Treffen oder Tagungen von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteur*innen teilgenommen. Neben den Inhalten der Treffen waren auch die Interaktionen zwischen den anwesenden Personen für meine Untersuchung von Interesse. Außerdem spielten diese Tagungen eine entscheidende Rolle beim Zugang zu Interviewpartner*innen aus den Staatsapparaten – sowohl bei den Polizeibehörden als auch beim BAMF scheiterten vorher über Monate alle Interviewanfragen. In beiden Fällen öffneten mir Personen aus den entsprechenden Organisationen, die ich auf solchen Tagungen kennenlernte, durch ihre Empfehlungen den Zugang zu entsprechenden Interviews. Ich konnte in einem Fall eine Asylverfahrensberaterin in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung einen Tag lang bei ihrer Beratungsarbeit begleiten.

Neben diesen expliziten Beobachtungen als Forscher, wurde die vorliegende Arbeit durch meine eigene Teilnahme im Feld in weiterer Hinsicht auch implizit geprägt. Meine Forschung wurde in weiten Teilen durch ein Promotionsstipendium der Rosa Luxemburg Stiftung finanziert. Als dieses Stipendium nach drei Jahren auslief, arbeitete ich in Teilzeit für einen Zeitraum von zwei Jahren im Sekretariat einer Asylrechtskanzlei. Neben der Notwendigkeit, mich während der Fertigstellung der Dissertation zu finanzieren, waren für mich die Einblicke in die alltägliche Realität der bürokratischen und juristischen Seite der Asyl- und Dublin-Verfahren ein Grund für die Wahl dieses Arbeitsplatzes. Aus Gründen des Datenschutzes sowie der besonderen Vertrauensbeziehung zwischen Anwält*innen und ihren Mandant*innen und vor allem der klaren Trennung zwischen meinen verschiedenen Rollen, habe ich während meiner Arbeit in der Kanzlei nicht im engeren Sinne geforscht. Ich habe über meine dort gesammelten Erfahrungen weder Forschungsnotizen angefertigt noch Daten aus Fällen der Kanzlei in meine Auswertungen einbezogen. Dennoch haben meine Erfahrungen aus dieser Zeit in der Kanzlei mein Verständnis über die allgemeinen Abläufe dieser Verfahren entscheidend geprägt und mir beim Verständnis der während meiner Forschung erhobenen Daten geholfen.

Zudem konnte ich auf weiteres Hintergrundwissen zurückgreifen: Ich hatte bereits lange vor meiner Arbeit an der Dissertation mit Asylverfahren, Dublin und Abschiebungen zu tun. In meinem Bekanntenkreis waren immer wieder Personen von Abschiebungen oder Überstellungen bedroht. Politische Auseinandersetzungen um Abschiebungen haben mich seit meiner Jugend beschäftigt. Als Aktivist nahm ich an Protesten gegen Abschiebungen teil und engagierte mich darüber hinaus gegen Abschiebungen. Hier habe ich mich aber aus Gründen der Rollenklarheit, der prekären Vertrauensbeziehungen in diesem Feld und meiner persönlichen, politischen und emotionalen Verwobenheit in den entsprechenden Fällen dagegen entschieden, diese Situationen in meine Forschung einzubeziehen.

4.1.4 Datenanalyse

In Bezug auf den ontologischen und epistemologischen Zugang sowie auf das Konzept zum Umgang mit den erhobenen Daten und deren Beziehungen zu Theorien ist mein Ansatz geprägt von der *critical grounded theory* (CGT), wie sie von Belfrage und Hauf vertreten wird. Ihr Ansatz zielt darauf, neben diskursiven und semiotischen Ebenen auch nicht-diskursive, also beispielsweise strukturelle oder alltagspraktische Ebenen, in den Blick nehmen zu können (vgl. Belfrage und Hauf 2015, S. 329–330). Dabei grenzen sie die CGT sowohl von der positivistischen Epistemologie der klassischen Vertreter*innen (vgl. Glaser 1992) der Grounded Theory (GT), als auch von dem Konstruktivismus späterer GT-Vertreter*innen (vgl. Clarke und Friese 2011) ab. Stattdessen schlagen sie einen dritten epistemologisch-ontologischen

Zugang vor, der sich zwischen Positivismus und Konstruktivismus verortet (vgl. Belfrage und Hauf 2015, S. 333).

Der Kern der CGT ist eine spiralförmiges Durcharbeiten verschiedener deduktiver und induktiver Forschungsschritte, die schließlich über abduktive Schlüsse unter Rückgriff auf existierende Theorien und analoge Phänomene zu neuen Erklärungen für beobachtete Phänomene führen (vgl. Belfrage und Hauf 2015, S. 334–336, 2017, S. 259–261; Böhm 2012). Damit schließt die CGT an die GT in der Tradition des Ansatzes von Strauss und Corbin an (vgl. Corbin und Strauss 2008, S. 14). Diese betonen, dass Theorien sich nicht ohne Weiteres aus den erforschten Daten ergeben, sondern jedweder Forschung und Theoriebildung ein spekulativ-kreatives Element innewohnt. Insofern ist Forschung und Theoriebildung nie von den Perspektiven, Wissensbeständen, Annahmen und Interpretationen der forschenden Person unabhängig. Intersubjektive Validität und Wissenschaftlichkeit der Forschungsergebnisse sind in diesem Sinne immer prekär und müssen durch kontinuierliche Reflexion dieser subjektiven Elemente der Forschung hergestellt werden.

Für meinen Forschungsprozess bedeutete das spiralförmige Abwechseln verschiedener Forschungsschritte, dass die zentralen Arbeitsschritte nicht in sich abgeschlossen aufeinander folgten, sondern sich Datengewinnung, Datenanalyse und Theoriebildung und Schreibprozess reflexiv aufeinander bezogen und in Schleifen wiederholten (vgl. Strübing 2010, S. 12). Strübing beschreibt dieses Vorgehen als »iterativ-zyklische Forschungslogik« (ebd., S. 13). Nach jeder Phase der Datenerhebung habe ich die erhobenen Daten aufbereitet. Im Falle von Interviews bestand diese Aufbereitung aus der Transkription der Daten und dem Beginn der Kodierung des transkribierten Textes. Vor dem Hintergrund der sich dabei herausbildenden Ansätze für theoretische Konzepte bestimmte ich den Fokus der nächsten Phase der Datengewinnung. In Bezug auf die Dokumentenanalyse veränderte sich dadurch mit der Zeit deutlich, welche Dokumente ich wo suchte und in Bezug auf die Interviews fiel die Entscheidung, wen ich interviewte sukzessive. Auch die den Interviews zugrundeliegenden Fragebögen habe ich jeweils vor dem Hintergrund der vorangegangenen Forschung angepasst.

Bei der Analyse der Daten war die aus der Breite des Forschungsansatzes resultierende Quantität und unterschiedliche Gestalt der erhobenen Daten eine Herausforderung. Ich habe die Daten entsprechend auch unterschiedlich aufbereitet und reduziert.

Die Dokumente sichtete ich in einem ersten Schritt auf ihre Relevanz für meine Forschungsfrage. Anhand des Datums des dem Dokument zugrundeliegenden Ereignisses beziehungsweise anhand des Erstellungsdatums sortierte ich die relevanten Dokumente chronologisch in einer Tabelle. Dort ergänzte ich das Dokument mit Kommentaren, einer Kurzzusammenfassung und einer ersten Einschätzung der Relevanz für meine Forschungsfrage. Wo möglich vermerkte ich in der Tabelle einen Bezug zu Codes aus der Analyse der Interviews. Die so rekonstruierte Chro-

nologie der Ereignisse bildet unter anderem die Grundlage der Geschichte Dublins (Kapitel 5).

Aus den freigegebenen und anonymisierten Interviewtranskripten arbeitete ich durch verschiedene Kodierschritte Konzepte und Kategorien für relevanten Phänomene heraus. Im Anschluss an das methodische Vorgehen der GT startete der Kodierprozess an den freigegebenen und anonymisierten Transkripten mit einer Phase des offenen Kodierens. Die Ergebnisse habe ich später durch axiale und selektive Kodierschritte erst differenziert und miteinander in Beziehung gesetzt und schließlich auf Kernkategorien fokussiert (vgl. Böhm 2012). Zu diesem Zweck nutzte ich Qualitative Datenanalyse Software.[6] Der Prozess des axialen und selektiven Kodierens ging dabei in den Schreibprozess über, so dass die Konzeption und Formulierung der entsprechenden Kapitel die Überarbeitung des Codesystems abgelöst hat. Die in diesem Verfahren gebildeteten Kernkategorien – hegemonieorientierte Kämpfe, bürokratische Kämpfe und operative Kämpfe – bilden die Grundlage der Kapitelstruktur der Kämpfe um die Durchsetzung Dublins (Kapitel 6).

4.2 Reflexion und forschungsethische Überlegungen

Sowohl der Fokus meines methodischen Vorgehens als auch meine persönlichen Erfahrungen begrenzen den Bereich, über den ich qualifiziert Aussagen treffen kann: Weder habe ich selbst eine Abschiebung oder ein Asylverfahren erlebt, noch ist mein methodischer Zugang geeignet, das Erleben solcher Erfahrungen oder ihre biographische Konsequenz zu erfassen. Entsprechend ist es nicht das Ziel dieser Arbeit, das Erleben Dublins aus der Betroffenenperspektive oder die Rolle, die diese Erfahrungen in den entsprechenden Biografien spielt, darzustellen. Meine Forschungsergebnisse sind nicht detailliert, spezifisch oder aktuell genug, um eine Grundlage für Einzelfallberatung zu bieten. Der Feldzugang zu den Staatsapparaten war eingeschränkt und mein Hintergrundwissen über die alltägliche Realität in Polizei- oder Verwaltungsbehörden ist begrenzt. Entsprechend meiner Forschungsfrage zielt der methodologische Zugang auf eine Rekonstruktion der Kämpfe um Dublin.

Wie erwähnt bin ich über die Arbeit an meiner Dissertation hinaus in das Feld eingebunden – vor allem als Aktivist und ehemals als Mitarbeiter in einer Asylrechtskanzlei. Darüber hinaus ist es in meinem Bekanntenkreis weit verbreitet, in der sozialen Arbeit oder bei NGOs im Bereich Asyl und Migration zu arbeiten. Einige meiner Bekannten oder Freund*innen waren von Abschiebungen bedroht oder wurden abgeschoben. Das Miterleben dieser Prozesse aus der Perspektive eines Aktivisten, Unterstützers, Freundes oder Bekannten hat mich geprägt. Diese

6 Ich startete mit der freien Software RQDA und wechselte im Verlauf des Kodierprozesses wegen technischer Probleme zu der proprietären Lösung f4analysis.

Einbindung brachte neben Ressourcen, wie dem damit verbundenen Wissen und den Kontakten, auch Probleme mit sich. Ich war es gewohnt, dass Bekannte und Aktivist*innen sich auf einen wechselseitigen sensiblen und parteilichen Umgang mit Informationen verlassen konnten. Durch die Forschung änderte sich meine Rolle und ich hatte Sorge, dass die Erwartungen, die sich durch meine Rollen als Aktivist, Unterstützer, Bekannter oder Freund ergaben, nicht meiner neuen Rolle als Forscher vereinbar sein könnten. Deshalb habe ich mich früh im Forschungsprozess entschieden, beide Rollen möglichst zu trennen. Mein Wissen und meine Erfahrung aus dem Aktivismus habe ich nur sehr allgemein als Hintergrundwissen in meine Forschungsarbeit einfließen lassen.

Ich bin mit einer klaren Meinung zu Dublin in den Forschungsprozess eingestiegen. Dass über Dublin systematisch die Selbstbestimmung der Asylsuchenden bei der Wahl des Zieles ihrer Flucht negiert wird und die Zuständigkeit für Asylverfahren deshalb mit Zwang und Gewalt gegen den Widerstand der Asylsuchenden durchgesetzt werden muss, erscheint mir zynisch. Darüber hinaus halte ich es nicht für sinnvoll, die Verantwortung für Asylverfahren den Transitstaaten an den Außengrenzen der EU zuzuschieben. Meine dementsprechende, öffentliche Positionierung zu wissenschaftlichen und politischen Fragen um Dublin führte zu Spannungen bei der Forschung.

So wurde ein Interview von meiner Gesprächspartnerin mit den Worten eingeleitet, ich hätte mir meine Meinung zu Dublin ja offensichtlich schon gebildet. Dabei legte sie einen älteren Artikel von mir zu gesellschaftlichen Kämpfen um Dublin vor sich auf den Schreibtisch. In diesem Moment wurde das Spannungsverhältnis in unserer Beziehung offen. Auch wenn ich in der Situation überrumpelt war, entstand dadurch eine klare Forschungsbeziehung mit klaren Grenzen des Vertrauens. In den meisten anderen Forschungsbeziehungen zu Personen aus den Staatsapparaten wurde dieses Spannungsverhältnis nicht ähnlich explizit thematisiert. Ich hatte mich aus methodischen Erwägungen, weil ich die Themen der Interviews nicht von vorne herein mit meinen eigenen Themen prägen wollte, dagegen entschieden, diese Rollenklärung vor den Gesprächen von meiner Seite aus zu starten. Das Feld der operativen und gerade der repressiven Durchsetzung von Abschiebungen und die repressiven Staatsapparate sind durch Geheimhaltung und Abschottung geprägt. Gerade wegen des schwierigen Feldzugangs in die Staatsapparate war ich für Interviews auf persönliche Empfehlungen und die Vermittlung von *gatekeepern* (Merkens 2012, S. 288) angewiesen. Dadurch hatte der Beziehungsaufbau in der Forschung von vorne herein eine persönlichere Ebene, als es über eine offizielle Interviewanfrage auf den institutionalisierten Wegen der Fall gewesen wäre. Für meinen Zugang zu diesem Teil meines Feldes war ich auf Vertrauen und Empfehlungen angewiesen, die ich nicht gefährden wollte. Das Vertrauen und die Offenheit, die mir von meinen Gesprächspartner*innen entgegengebracht wurde, lösten bei mir unterschiedliche Gefühle aus. Diese reichten von Dankbarkeit bis zu einem Gefühl,

Spionage zu betreiben und der Sorge, das mir entgegengebrachte Vertrauen zu enttäuschen. Sie waren dabei nicht auf die Forschungsbeziehungen mit dem Personal der Staatsapparate beschränkt, sondern prägten vor dem Hintergrund der von mir befürchteten Rollenkonflikte auch meine Forschungsbeziehungen zu Asylsuchenden und Aktivist*innen. Vor allem der Austausch mit erfahrenen Forscher*innen[7] und die Erfahrungsberichte zu ähnlichen Problemen in Forschungsprozessen (vgl. Peshkin 1984; Bangstad 2017; Wolff 2012b, S. 334; Islam 2000) haben mich darin bestärkt, dieses Spannungsverhältnis zwischen Vertrauen, Loyalität, Distanz und Kritik als für Forschungsbeziehungen konstitutiv zu begreifen.

Gerade im Bereich der Forschung zu infrapolitischen Kämpfen um Abschiebungen stellt sich durch den Schutz, den die Verborgenheit der entsprechenden Praxen bietet, die Frage, ob eine Forschung in diesem Bereich forschungsethisch zu vertreten ist. Im Ethik Kodex der Deutschen Gesellschaft für Soziologie ist diesbezüglich niedergeschrieben, dass Soziolog*innen bei Ihrer Forschung negative Konsequenzen für beforschte Individuen oder Gruppen antizipieren sollten, um negative Auswirkungen auf diese zu vermeiden (vgl. DGS/BDS 2014, § 2, Abs. 1). Dies gilt insbesondere bei marginalisierten oder vulnerablen Gruppen (vgl. ebd., §2, Abs. 4) und wenn in der Folge der Forschung für die Beforschten strafrechtliche oder sonstige Sanktionen zu befürchten sind (vgl. ebd., §2 Abs. 8). Alle drei Punkte treffen auf meine Arbeit im Bereich der infrapolitischen Praxen zu. Wegen der möglichen negativen Konsequenzen für meine Gesprächspartner*innen und andere in ihrer Lage, habe ich mich bei der Datenerhebung in diesem Bereich auf schon öffentliche Daten oder zumindest den staatlichen Akteur*innen bekannte Daten beschränkt. In der Regel waren dies staatliche Statistiken, Evaluationen oder Interviews mit Personen aus den Staatsapparaten. Wenn in Interviews mit Asylsuchenden oder deren Unterstützer*innen in meinen Augen sensible Informationen geteilt wurde, habe ich diese nicht veröffentlicht.

7 An dieser Stelle gilt mein Dank insbesondere Claudia Peter für ihre Rückmeldung zu meinem diesbezüglichen Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung über Machtverhältnisse in der Forschungsbeziehung« am 29.05.2018 im Frankfurter Institut für Sozialforschung.

5 Kämpfe um Gestaltung: Geschichte Dublins

In diesem Kapitel rekonstruiere ich die Geschichte Dublins von dem Entstehungskontext in den Schengenverhandlungen 1984 bis zum Sommer der Migration in 2015 und 2016. Bei der Konstruktion der Phasen orientierte ich mich an den Schlüsselereignissen der Geschichte Dublins, wie dem Inkrafttreten einer neuen Gesetzesgrundlage für Dublin, der regimeweiten Aussetzung von Überstellungen nach Griechenland oder dem Sommer der Migration. Die Struktur der Unterkapitel folgt dabei der der Dynamik der beschriebenen Prozesse und ist von Unterkapitel zu Unterkapitel etwas unterschiedlich. In der Regel bilden hegemonieorientierte Kämpfe die Grundlage dieser Narration der Geschichte. Weil diese hegemonieorientierten Kämpfe aus einer überschaubaren Anzahl zentralisierter, aufeinander bezogener Ereignisse bestehen, eignen sie sich besser für eine solche Narration als die amorphe Struktur der hunderttausend gewöhnlichen bürokratischen Verfahren oder der operativen Kämpfe um Migration. Entsprechend werden in den Unterkapiteln zumeist die legislativen und juristischen Auseinandersetzungen der entsprechenden Phase beschrieben. Die priorisierte Darstellung hegemonieorientierter Kämpfe in diesem Kapitel soll durch einen Schwerpunkt auf operative und bürokratische Kämpfe in den folgenden Kapiteln ergänzt werden. In der Geschichte Dublins werden operative und bürokratische Kämpfe durch Erkenntnisse aus statistischen Untersuchungen zur Umsetzung Dublins miterfasst, allerdings unter der spezifischen Perspektive und dem hohen Abstraktionsniveau, die mit staatlichen Statistiken einhergehen. Diese statistischen Daten kommen in der Zeit bis 2008 zumeist aus Evaluationen der Kommission, nach 2008 aus der Eurostat-Datenbank. Das historische Kapitel endet mit einem Zwischenfazit und einigen in den historischen Auseinandersetzungen erkennbaren Aspekten hegemonieorientierter Kämpfe.

5.1 1984–1996: Schengen und die Entstehung des Dubliner Übereinkommens

Die Geschichte der Dublin-Verordnung beginnt mit den Verhandlungen über ein anderes politisches Projekt der europäischen Migrationspolitik – den Schengenraum. Anfang der 1980er Jahre steckte das Projekt, das einmal zur *Europäischen Union* werden würde, in einer Krise. Die Wirtschaft stagnierte und Interessenkonflikte zwischen den Regierungen der verschiedenen Mitgliedstaaten paralysierten die politische Entscheidungsfindung auf Gemeinschaftsebene weitgehend (vgl. Tömmel 2008, S. 25). Die erste und zweite Ölpreiskrise in den 1970er- und Anfang der 1980er-Jahren veränderte die wirtschaftliche Dynamik unter den Mitgliedstaaten und stärkte die Position der national orientierten Akteur*innen gegenüber denen, die die politische Zukunft der Mitgliedstaaten in einer stärkeren Vergemeinschaftung sahen (ebd., S. 22). Durch die Krise des Nachkriegsfordismus brach die hegemoniale Koalition zwischen Akteur*innen des national-sozialen und des konservativen Hegemonieprojektes[1] auf. Die Akteur*innen des konservativen Hegemonieprojektes gingen auf dem Feld der Migrationspolitik in die Offensive und eröffneten neben der Auseinandersetzung über die »Nützlichkeit von Gastarbeiter*innen« das Feld der Asylpolitik als zentrales Feld politischer Auseinandersetzungen (vgl. Kannankulam 2014, S. 97–100). Gleichzeitig übten vor dem Hintergrund der Weltmarktkonkurrenz »Europas« mit seinen Hauptkonkurrenten, den USA und Japan, »[…] Spitzenindustrielle vielfach politischen Druck […] zur Verwirklichung des Binnenmarktes […]« (Tömmel 2008, S. 22) aus. Auf der einen Seite war die Position der Akteur*innen des national-konservativen Hegemonieprojektes gestärkt, auf der anderen arbeiteten starke neoliberale Akteur*innen an einer vertieften Wirtschaftsintegration der Mitgliedstaaten. Mit starken Kapitalfraktionen im Rücken trieben letztere das politische Projekt Schengenraum als Raum ohne Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen voran.

Der politische Prozess um den Schengenraum verlief stockend. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft beauftragten die Europäische Kommission Anfang der 1970er-Jahre, Vorschläge für eine europäischen Passunion und den Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu erarbeiten. Diese Initiative scheiterte an der Ablehnung durch die Vertreter*innen der neuen Mitgliedstaaten Dänemark, Großbritannien, Griechenland und Ir-

1 Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« teilt die verschiedenen Akteur*innen, die versuchen europäische Migrationspolitik zu gestalten, entlang ihrer politischen Strategien in fünf Hegemonieprojekte ein: ein neoliberales, ein konservatives, ein national-soziales und ein proeuropäisch-soziales sowie ein linksliberal-alternatives (vgl. Buckel et al. 2014, S. 45–47; 64).

land (vgl. Gehring 1998, S. 47–49). Erst 1984 ergab sich durch die französische Ratspräsidentschaft eine Gelegenheit für eine neue Initiative. Im Mai 1984 unterschrieben die Vertreter*innen der französischen und deutschen Regierung in Reaktion auf Proteste von Lastkraftwagenfahrer*innen im Rahmen des *Rambouillet Agreement* ihre Absicht, die Grenzkontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen abzuschaffen (vgl. Zaiotti 2011, S. 67–68; Cruz 1993, S. 1). Kurz danach legte die Kommission dem Rat am 23. Januar 1985 einen »Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen« vor. Dieser Vorschlag für ein gemeinschaftliches Vorgehen scheiterte ein weiteres Mal am Widerstand der Regierungen Großbritanniens, Irlands und Dänemarks (vgl. Epiney 1995, S. 24).

Statt das Projekt des Raumes ohne Binnengrenzen damit für gescheitert zu erklären, versuchten die Regierungen von Deutschland und Frankreich diesen Raum nur mit denjenigen Mitgliedstaaten zu verwirklichen, die das Projekt auch befürworteten. Sowohl Frankreich und Deutschland auf der einen Seite als auch die Beneluxstaaten auf der anderen Seite hatten jeweils untereinander schon eine Erleichterung der Binnengrenzkontrollen vereinbart. Die Verhandlungen führten zu der Ratifizierung des *Schengener Abkommens* am 14. Juni 1985. In diesem vereinbarten die Regierungschefs, die Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg abzuschaffen (Zaiotti 2011, S. 70). Um dieses Ziel umzusetzen waren weitere Verhandlungen nötig. Diese zogen sich durch die turbulente politische Situation, allem voran die deutsche Wiedervereinigung, deutlich in die Länge. Schließlich einigten sich die fünf verhandelnden Regierungen am 19. Juni 1990 in dem sogenannten *Schengener Durchführungsübereinkommen* auf die konkreteren Regelungen zu dem im Schengener Abkommen formulierten politischen Zielen. Damit entstand der Kern des später fast alle Mitgliedstaaten der EU umfassenden Raums ohne Binnengrenzen, des Schengenraumes.

Aber nicht nur im Bereich der Wirtschaftspolitik waren die 1980er-Jahre Krisenjahre in Europa. Auch die Entwicklungen im Bereich der Migrationspolitik waren turbulent. Migrationspolitisch war die damalige Situation geprägt von einer historisch hohen Einwanderung von Asylsuchenden, starken rassistischen politischen Akteur*innen, sowie einer restriktiven Asylpolitik, die zu einer Abwärtsspirale der Schutzrechte in diesem Politikbereich führte (vgl. Marinho und Heinonen 1998, S. 1). Der Erfolg des politischen Projektes Schengenraum hing vor diesem Hintergrund von der Unterstützung der starken konservativen Akteur*innen ab. Der Versuch den konservativen Akteur*innen im *Projekt Schengen* entgegenzukommen, lässt sich im Konzept der Schengen-Grenzen erkennen. Schengen bestand nicht so sehr in der Abschaffung der Binnengrenzen, sondern im Entstehen einer neuen Form von Grenzkontrollen. Es entstanden neue Kategorien von Grenzen: Binnengrenzen und gemeinsame Außengrenzen (vgl. auch Kasparek 2017a, S. 20). Die

Liberalisierung der Grenzpolitiken im Inneren führte zu einer Verschärfung der Grenzpolitiken an den gemeinsamen Außengrenzen:

> »The border belongs to all countries in the Schengen area. Indeed, each country needs to take into account the interests of all contracting parties when conducting controls at the external borders (art. 6.1 SIC). […] Article 2.1 of the Schengen Agreement stipulates the de facto abolition of controls at internal borders. The function of ›filter‹ played by borders does not disappear, however. The agreement transfers it to the external perimeter of the Schengen area (art. 17). […] The logic is that of the ›security deficit‹: the abolition of controls inevitably creates a vacuum that needs to be constantly filled. With the creation of a common external perimeter, controls would not only be transferred but also reinforced.« (Zaiotti 2011, S. 72)

Der für konservative Akteur*innen schmerzliche Verlust nationaler Kontrolle und Souveränität durch Schengen sollte durch eine gemeinsame Kontrolle über die Grenzpolitiken an den kollektiven Außengrenzen kompensiert werden. Um dem befürchteten »Sicherheitsdefizit« zu begegnen, sollten alle Schengenstaaten ihre Grenz- und Sicherheitspolitik an den gemeinsamen Außengrenzen verschärfen.

Dieser Kompromiss zwischen neoliberalen und konservativen Akteur*innen führte zum Dubliner Übereinkommen. Die Unterzeichnerstaaten der Schengener Verträge befürchteten damals ganz im Sinne einer konservativen Problemkonstruktion, dass die Abschaffung der routinemäßigen Grenzkontrollen neben den angestrebten wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen auch unerwünschte Wirkungen hätte. Dabei ging es ihnen vor allem um nicht kontrollierbare Migrationsbewegungen im gemeinsamen Binnenraum und um Sicherheitsmängel durch weniger Grenzkontrollen. Um diese auszugleichen beschlossen sie im Rahmen der Schengen Verträge eine Reihe von ausgleichenden Maßnahmen. Die direkteste dieser Maßnahmen war die im letzten Zitat beschriebene »Verhärtung« der Außengrenzen, aber auch die Vereinheitlichung der Visa- und der Einreisepolitik der Schengenstaaten (vgl. Kloth 2000, S. 7). Im Kontext dieser Ausgleichsmaßnahmen wurde auch über die Zuständigkeit für Asylverfahren in diesem gemeinsamen Binnenraum verhandelt (vgl. ebd., S. 7–8). Die Verhandlungen waren damals nicht öffentlich und die Verhandlungsstände geheim. Diese Informationspolitik führte dazu, dass weder linksliberal-alternative NGOs in die Verhandlungen intervenieren konnten, noch der UNHCR den Verhandlungsprozess sinnvoll begleiten konnte (vgl. Cruz 1993, S. 3–4). Die Verhandlungsergebnisse zur gemeinsamen Asylpolitik wurden in den Artikel 28–38 des Schengener Durchführungsübereinkommens niedergeschrieben.

Gleichzeitig fanden in einem anderen organisatorischen Kontext Verhandlungen zur Zukunft der Asylpolitik der Europäischen Gemeinschaft statt. In der sogenannten *Ad Hoc Immigration Group*, die 1986 unter britischer Ratspräsidentschaft

gegründet wurde, wurde an dem Dokument gearbeitet, das später Dubliner Übereinkommen genannt werden wird (vgl. ebd., S. 14–15). Die Verhandlungen zu den Artikeln bezüglich Asyl im Schengener Durchführungsübereinkommen wurden beendet, bevor die Mitgliedstaaten in dieser Unterarbeitsgruppe der Ad Hoc Immigration Group einen eigenen Konsens zur gemeinsamen Asylpolitik fanden. Dies führte dazu, dass die Regelungen zur Asylpolitik aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen in das Dubliner Übereinkommen übernommen wurden:

> »Although the Dublin Convention was signed four days earlier than the Schengen Implementing Convention (SIC) [Fußnote in der Quelle: »15 and 19 June 1990 respectively.«] the Convention was largely constructed on the basis of the work done in the Schengen context and not vice-versa. The principal criteria for determining the state responsible for examining an application for asylum, the obligations of the state responsible and most of the procedures laid down in the Dublin Convention had been agreed on in the Schengen context before consensus was reached in the *ad hoc* Immigration Group, which involved all EC Member States. Although there were some differences between the two Conventions, which needed to be reconciled by the 1994 Bonn Protocol, it was clearly Schengen which had pre-defined the main elements of the Dublin Convention.« (Monar 2000, S. 22–23)

In diesem Sinne sollte das Dubliner Übereinkommen negative Auswirkungen Schengens kompensieren. Das Dubliner Übereinkommen[2] wurde am 15. Juni 1990 unterschrieben. Damit lag die Einigung auf Dublin noch vor dem Abschluss des ersten Vertrags über die Gründung der Europäischen Union 1992 in Maastricht.

Da es sich um einen internationalen Vertrag handelte, mussten alle Unterzeichnerstaaten das Dubliner Übereinkommen noch ratifizieren. Diese Ratifizierung zog sich über sieben Jahre hin. Am 01. September 1997 trat das Dubliner Übereinkommen schließlich für die folgenden zwölf Staaten in Kraft: Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und dem Vereinigten Königreich. Einen Monat später wurde das Dubliner Übereinkommen von Schweden und Österreich ratifiziert, bevor es dann am 01. Januar 1998 mit Finnland für den letzten Unterzeichnerstaat in Kraft trat. Alle Mitgliedstaaten, die 1992 mit dem Vertrag von Maastricht die Europäische Union gründeten, waren Unterzeichnerstaaten des Dubliner Übereinkommens (vgl. Kloth 2001, S. 10). Im Bonner Protokoll, welches die Anwendung des Dubliner Übereinkommens und der Schengener Verträge harmonisieren sollte, wurde festgehalten, dass nach Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens die entsprechenden Paragrafen des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht mehr angewandt werden sollten.

2 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, 97/C 254/01.

In der Fachliteratur werden drei Ziele genannt, welche die Grundstruktur des Dubliner Übereinkommens prägen (vgl. Kloth 2000, S. 8):

1. *No refugees in orbit*: Es soll verhindert werden, dass Asylsuchende von einem Unterzeichnerstaat zum nächsten abgeschoben werden, ohne dass sich einer der Unterzeichnerstaaten zur Prüfung des Asylantrags bereit erklärt.
2. *One chance, but one chance only*: Die Praxis von Asylsuchenden, mehrere Asylanträge entweder parallel oder hintereinander in verschiedenen Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens zu stellen, sollte unterbunden werden. Die Prüfung dieses einen Asylantrags sollte sichergestellt werden.
3. *No choice*: Asylsuchende sollten nicht mehr entscheiden können, in welchem Unterzeichnerstaat ihr Asylantrag bearbeitet wird. Besonders sollten Asylsuchende davon abgehalten werden, in denjenigen Unterzeichnerstaat zu reisen, an dem sie sich die besten Chancen für eine Anerkennung und ein gutes Leben erhofften. Stattdessen sollten die Asylverfahren nach sogenannten objektiven Kriterien einem Unterzeichnerstaat zugewiesen werden.

Zwischen diesen drei Zielen, die dem Dubliner Übereinkommen zugeschrieben werden, existiert eine deutliche Spannung: Auf der einen Seite sollte die empfundene »Belastung« durch die Einreise von Asylsuchenden verringert, Grenzen geschlossen, Wahlfreiheit der Asylsuchenden unterbunden und das Verlängern des Aufenthalts trotz einer negativen Entscheidung verhindert werden. Auf der anderen Seite sollten Mindeststandards des Asylrechts angesichts der Abwärtsspirale in der Asylpolitik abgesichert werden. Asylantragsteller*innen sollte die Möglichkeit für ein Asylverfahren in einem der Unterzeichnerstaaten garantiert werden.

Diese drei sind allerdings nicht alle Ziele, die mit Dublin verbunden sind. Die Europäische Kommission formulierte in ihrer Evaluation des Dublin Systems im Jahr 2000 sieben Ziele, die »interested parties« (Europäische Kommission 2000) mit dem Dubliner Übereinkommen verbanden:

> »(1) to avoid any situations where applicants for asylum are left in doubt for too long as regards the likely outcome of their applications; (2) to provide all applicants for asylum with a guarantee that one of the Member States will promptly assume responsibility for considering their asylum application and to ensure that applicants for asylum are not referred successively from one Member State to another without any of these States acknowledging itself to be competent to examine the application for asylum; (3) to prevent asylum applicants from being able to pursue multiple asylum applications, either concurrently or consecutively, in different Member States; (4) to create a direct link between the allocation of responsibility for asylum applicants and the success or failure with which a Member State discharges its responsibilities (in an area without internal frontiers) to carry

> out effective pre-entry and entry controls on persons seeking to enter the territory of the Member States; (5) to deter misuse of asylum procedures by preventing asylum applicants being able to choose in which Member State they seek asylum; (6) to maintain the unity of families and to reunite separated families; (7) to ensure an equitable distribution of asylum applicants between the Member States, in proportion to each Member State's capacity to receive asylum applicants;« (Europäische Kommission 2000)

Die Kommission selbst weist in ihrem Bericht auf den umkämpften Charakter und die Spannung zwischen den verschiedenen Zielen hin:

> »It should be stressed that these are only possible objectives, that some of them are controversial, and that not all of them are compatible with each other.« (Ebd.)

Die Liste der sieben Ziele bildet die zum Teil gegensätzlichen Positionen der verschiedenen beteiligten Akteur*innen ab. Es ist auffällig, dass sowohl in der Präambel der Verordnung, als auch in der bekannten Ziel-Trias aus *no refugees in orbit, no choice* und *one chance, but one chance only* der dominante Grundgedanke der Verordnung nicht auftaucht. Das vierte Ziel aus der Liste der Kommission beschreibt das sogenannte *Verantwortungsprinzip*, durch das die Zuständigkeit für Asylverfahren mit der Erfüllung der Verantwortung für die Schließung der gemeinsamen Außengrenzen verknüpft wurde: *Derjenige Unterzeichnerstaat, der die Einreise eines Asylsuchenden erlaubt oder nicht verhindert hatte, sollte für daraus resultierende Asylanträge zuständig sein*. Dieser Ansatz entsprach weitestgehend den politischen Positionen der konservativen Akteur*innen aus den späteren »Kernstaaten« des Schengenraums. In der weiteren Geschichte von Dublin wurden immer wieder zwei alternative Ansätze für die Verteilung von Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten diskutiert:

Der erste alternative Ansatz war die Zuständigkeitsverteilung nach dem Staat des ersten Asylantrags, je nach Variante mit einem finanziellen Lastenausgleichssystem zwischen Mitgliedstaaten mit vielen Anträgen und solchen mit wenigen. Obwohl er nicht explizit genannt ist, erfüllt er am direktesten die Ziele 1, 2 und 6, steht aber im Widerspruch zu den Zielen 4, 5 und 7. Dieser Ansatz wurde immer wieder von Akteur*innen des linksliberalen Hegemonieprojekts vorgeschlagen.

Der zweite alternative Ansatz entspricht dem siebten Ziel aus der Liste der Kommission und schlägt vor die Zuständigkeit für Asylverfahren nach einer »fairen« Quote zwischen den Mitgliedstaaten zu verteilen. Jeder Mitgliedstaat sollte einen gerechten Teil der gemeinsamen »Last« tragen. Vor allem europäisch orientierten Akteur*innen der Hegemonieprojekte und Vertreter*innen von »überproportional belasteten« Mitgliedstaaten schlugen in der Geschichte Dublin immer wieder eine Quotenregelung vor.

Mit der Entscheidung für das Verantwortungsprinzip als Grundprinzip des Dubliner Übereinkommens entsprachen die Regierungsvertreter*innen in den Verhandlungen zum Dubliner Übereinkommen der starken Position des konservativen Hegemonieprojektes und dem Entstehungskontext Dublins als Kompensationsmaßnahme für unerwünschte Folgen Schengens. Die Verantwortung für Asylverfahren wurde an die Schließung der gemeinsamen Außengrenze geknüpft. Dublin, » [...] die bisher weitgehendste Einigung über asylpolitische Fragen auf EU-Ebene« (Monar 2000, S. 23, eigene Übersetzung), entstand als konservative Kompensation für ein neoliberales Projekt zur Europäischen Integration.

Wie konnte es dazu kommen, dass Transitstaaten an den gemeinsamen Außengrenzen wie Griechenland, Italien und Spanien, die in den kommenden Jahren in Verhandlungen immer wieder gegen das Grundkonzept protestieren werden, diesem System zugestimmt haben? Auch wenn ich keine eigenen Daten zu den damaligen Verhandlung erhoben habe, lassen sich auf der Grundlage des Verhandlungsablaufes Hypothesen zur Erklärung dieser Frage bilden. Die Transitstaaten an den späteren Außengrenzen waren bei den entscheidenden Verhandlungen nicht dabei. Die über Schengen verhandelnden Regierungsvertreter*innen aus Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande und Luxemburg konnten schon damals darauf spekulieren, durch ein Anwachsen des Schengenraumes nicht mehr an den relevanten gemeinsamen Außengrenzen zu liegen. Deutschland war 1990 einer der östlichen Grenzstaaten des Schengenraumes und die Deutsch-Polnische Grenze war ein zentraler Ort für Asylmigration in den Schengenraum. Durch den Beitritt Polens zum Schengenraum 2007 wurde die Grenze des Schengenraums nach Osten verschoben. Die deutsch-polnische Grenze war damit keine Schengen-Außengrenze mehr. An den südlichen Grenzen war die Situation noch klarer – Italien war Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft, Spanien trat 1986 bei und Österreich unterzeichnete genau wie Italien und Spanien das Dubliner Übereinkommen noch 1997. Die Delegationen von fünf Staaten, die davon ausgehen konnten, in absehbarer Zeit nicht mehr an der Außengrenze des Schengenraumes zu liegen, haben gemeinsam entschieden, die Verantwortung für zukünftige Asylverfahren den Staaten an den Außengrenzen des Schengenraumes zu übertragen. Nach der politischen Konzeption des Dubliner Übereinkommens 1990 war Dublin tief mit dem Schengenraum und der entstehenden Europäischen Union verknüpft, so dass anzunehmen ist, dass die Unterzeichnung durch die Transitstaaten an den Außengrenzen eher als Teil eines Paket-Deals, denn als eigenständige Entscheidung für das Dubliner Übereinkommen verstanden werden kann.

5.2 1997–2002: Dubliner Übereinkommen »not functioning as well as had been hoped«

Die Schilderung des Prozesses, welche Akteur*innen sich vor dem Hintergrund welcher gesellschaftlicher Kräftekonstellationen auf welche Verträge oder Gesetze einigten, beantwortet nicht die Frage nach der Wirkung dieser politischen Projekte. Die Evaluationen der Europäischen Kommission zur Umsetzungspraxis des Dubliner Übereinkommens sind eine wertvolle empirische Datengrundlage für die ersten Jahre der Anwendung Dublins. Die erste Evaluation der Kommission untersucht die Umsetzung Dublins in den Jahre 1998 und 1999. Allerdings ist die Datenlage problematisch:

> »Given the variety of methods by which the Member States' statistics are recorded and their uneven level of detail, the figures available indicate orders of magnitude only and do not claim to be scientifically precise. […] Consequently, such conclusions as it has been felt possible to draw in this report must be treated with caution – the gaps in the data and the empirical method used are both sources of uncertainty.« (Europäische Kommission 2001, S. 2)

Die Kommission aggregiert die europaweiten Daten der ersten zwei Jahre der Anwendung des Übereinkommens: Von den 655.204 Asylanträgen in dem Zeitraum 1998–1999 wurden in 39.521 Fällen andere Unterzeichnerstaaten um die Übernahme der Verantwortung für die entsprechenden Asylverfahren angefragt, in 6 % der Fälle. Von diesen 39.521 Anfragen führten 10.998 zu einer Überstellung. Angesichts der persönlichen Tragödien, die Abschiebungen oft bedeuten, ist das eine hohe Zahl. In Relation zu der Gesamtzahl an Asylverfahren ist sie gering. Für Asylsuchenden betrug die Wahrscheinlichkeit, nach einem Asylantrag überstellt zu werden, in den ersten zwei Jahren der Umsetzung des Übereinkommens 1,7 % (vgl. ebd., S. 2).

Diese Zahlen sind in den Augen der Kommission so niedrig, dass eine zusätzliche Belastung der Transitstaaten an den südlichen und östlichen Außengrenzen durch die Umsetzung Dublins nicht eingetreten sei:

> »The Convention has been criticised in some quarters on the grounds that it puts too great a burden on Member States which have external borders which are particularly exposed to migratory pressures. The statistics on implementation of the Dublin Convention confirm that the Member States with external land and sea borders to the south and east are net recipients of asylum applicants under the Dublin system. At the same time, the number of transfers carried out is relatively modest, and at present the system can not be said to be putting an excessive burden on any Member State.« (Europäische Kommission 2000)

In der Gesamtverteilung der 655.204 Asylsuchenden machten die 10.998 Überstellungen kaum einen Unterschied. Auch nach der Einführung des Dublin Systems konnten Asylsuchende in der Regel in einem Land ihrer Wahl einen Asylantrag stellen, ohne durch eine Überstellung umverteilt zu werden.

Was lässt sich über die stattgefundenen Überstellungen sagen? Im Anhang in Tabelle 1 und Tabelle 2 sind die nach Unterzeichnerstaaten aufgeschlüsselten Daten zu Überstellungen zusammengefasst. In den ersten zwei Jahren der Umsetzung der Verordnung wurden im Wesentlichen Asylsuchende aus den Niederlanden, Großbritannien, Schweden und Dänemark nach Deutschland, Österreich, Italien und Belgien überstellt. Damit entspricht die Richtung der Verteilung der Zuständigkeiten für Asylverfahren wie erwartet tendenziell den Migrationsrouten. Da viele Asylsuchende an den südlichen und östlichen Grenzen den Schengenraum betreten, gehen die Dublin-Überstellungen von den nördlichen und westlichen Schengenstaaten tendenziell an diejenigen Staaten an den südlichen und östlichen Grenzen. Der Anteil der überstellten Asylsuchenden an der Gesamtheit der Asylanträge in den Unterzeichnerstaaten liegt in allen Ländern mit relevanten Asylantragszahlen im unteren einstelligen Prozentbereich. Wie auch schon bei den aggregierten Daten gilt für die ersten zwei Jahre der Umsetzung von Dublin, dass die Zahl der durchgeführten Überstellungen in keinem Unterzeichnerstaat einen einschneidenden Unterschied in der Gesamtmenge der Asylverfahren machte. Zwar gehen mit 6.457 mehr als die Hälfte aller Überstellungen an Deutschland, dort beantragen allerdings mit 193.757 Anträgen so viele Menschen Asyl, dass auch diese Bündelungen der Überstellungen in die BRD in der Gesamtzahl der Asylverfahren dort kaum ins Gewicht fiel (siehe Tabellen 1 und 2 im Anhang).

Die Reaktionen auf diese ersten zwei Jahre der Umsetzung waren verhalten. So zog die Europäische Kommission folgende Bilanz:

> »On the basis of over two year's experience of implementing the Convention, there seems to be widespread agreement that it is not functioning as well as had been hoped.« (Europäische Kommission 2000)

Nicholas Blake kam in seiner Analyse Dublins zu einem ähnlichen Schluss:

> »The basic problem with the Dublin Convention of 1990 […] is that it does not really work.« (Blake 2001, S. 95)

Die wesentlichen Probleme des Übereinkommens damals lassen sich laut Kommission in vier Problemkomplexe zusammenfassen:

1. Lange Verfahrensdauer: Die Verfahren der Zuständigkeitsverteilung waren zu langsam. Damit verfehlte das Übereinkommen das Ziel, Asylverfahren zu beschleunigen. Außerdem wurde durch die lange Warteperiode vor den eigentlichen Asylverfahren eine neue Kategorie von *refugees in orbit* geschaffen, die das Übereinkommen eigentlich verhindern sollte. (vgl. Europäische Kommission 2000)
2. Probleme mit Beweisen: Die Beweisführung im Bereich der Aufnahmeverfahren war aufgrund der in der Regel problematischen Beweislage in den meisten Fällen nicht möglich. Die europäische Fingerabdruckdatenbank Eurodac gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

   »It is inherently difficult to assemble the necessary evidence to demonstrate which Member State is responsible for a person's presence on the territory of the Member States. Where documentary evidence exists, there is an incentive to destroy it. There is generally no evidence at all of illegal entry [...]. Where there is indicative evidence only, there is disagreement about how to treat it. The result appears to be that in the great majority of cases, the Member State in which the asylum application was lodged is sooner or later forced to accept responsibility under Article 8 of the Convention.« (Ebd.)

3. Abweichende Asylgesetze und -praxis: In Fällen, in denen die Zuständigkeit einem Unterzeichnerstaat zugewiesen werden konnte, werden Überstellungen immer wieder wegen voneinander abweichender Asylgesetzgebungen oder unterschiedlicher Umsetzungspraxen von nationalen Gerichten gestoppt. Dies betraf beispielsweise die unterschiedliche Umsetzung der Genfer Konvention in Fällen von Verfolgung durch nicht-staatliche Akteur*innen oder die Anwendung von »Sicheren Drittstaaten Regelungen«. (vgl. ebd.)
4. Fehlende juristische Kontrolle: Weil das Dubliner Übereinkommen ein internationaler Vertrag war, hatte der Europäische Gerichtshof kein Mandat zur Auslegung des Übereinkommens oder zu klärender Rechtsprechung. Stattdessen seien Anwendungsfragen dem Artikel 18 Komitee anvertraut worden. Da dieses aber keine Mittel zur Durchsetzung seiner Entscheidungen zur Verfügung hatte, konnte dieses eine einheitliche Umsetzung und Interpretation des Übereinkommens nicht sicherstellen. (vgl. ebd.)

In der Gesamtschau ergibt sich folgendes Bild: In den ersten Jahren wurde Dublin nicht konzeptgemäß umgesetzt. Weder konnte es eine schnelle Durchführung von Asylverfahren garantieren, noch Sekundärmigration innerhalb Schengens oder die Wahl des Ortes der Asylverfahren durch Asylsuchende verhindern. Die Zahl der Überstellungen war in Relation zu den Asylanträgen verschwindend gering, die asylsuchenden Migrant*innen unterwarfen sich der neuen Regelung nicht selbst-

ständig und konnten in den meisten Fällen auch nicht dazu gezwungen werden. Auch weigerten sich Unterzeichnerstaaten das Übereinkommen umzusetzen: Sie akzeptierten die vorgebrachten Indizien für eine Zuständigkeit nach den Kriterien der Verordnung nicht und verhinderten so im Zusammenhang mit den Praxen undokumentierten Reisens vieler Migrant*innen eine ordnungsgemäße Durchführung des Übereinkommens. Darüber hinaus fügten sich die Unterzeichnerstaaten nicht der Regulation und Klärung der Umsetzung Dublins durch das Artikel 18 Komitee. Schließlich intervenierten die lokalen oder nationalen Gerichte der Unterzeichnerstaaten gegen Verwaltungsakte im Zusammenhang mit den Dublin-Verfahren.

Daraus lässt sich allerdings nicht auf ein Scheitern des politischen Projektes Dublin als Kompensationsmaßnahme für Schengen schließen. Dessen Erfolg oder Scheitern misst sich an anderen Indikatoren als der Zahl der Überstellungen in Relation zu den Asylverfahren:

> »For a comprehensive evaluation of the Convention, based on complete information, it would have to be possible to measure the Convention's dissuasive effect: How far does the existence of the Convention encourage Member States to be strict about issuing visas and controlling their external frontiers? To what extent are asylum seekers dissuaded from applying to a Member State other than the State responsible? In the absence of such information, we will confine ourselves to observing that the Convention's entry into force has not had a noticeable effect on the demand for asylum in the European Union.« (Europäische Kommission 2001, S. 20)

Für die folgenden Jahre sind keine ähnlich umfassenden Daten über die Umsetzung des Übereinkommens verfügbar, aber es gibt auch keine Indizien, dass sich die Situation entscheidend änderte.

5.2.1 Rechtskämpfe um das Dubliner Übereinkommen

Eine der in der Evaluation dargestellten Ursachen für die stockende Umsetzung Dublins waren Verwaltungsgerichtsurteile. Seit dem Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens klagten überall in Europa Asylsuchende, repräsentiert von Rechtsanwält*innen und unterstützt von Asylverfahrensberater*innen, gegen die Verwaltungspraxis in Dublin-Verfahren. In Deutschland richten sich diese Klagen in der Regel gegen die Dublin-Bescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, auf deren Grundlage die Überstellungen durchgeführt werden. Diese Klagen begleiteten die Umsetzung von Dublin von Anfang an. Die juristische Auseinandersetzung spitzte sich immer mehr zu, bis sie 2011 unter Dublin II vor den

höchsten Europäischen Gerichten landet und zum Stopp aller Überstellungen nach Griechenland führt.

Klagen gegen einen Verwaltungsakt haben bei Verwaltungsverfahren nach deutschem Recht grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 VwGO). In Dublin-Verfahren hieße das, dass zur Zeit des Dubliner Übereinkommens eine Klage gegen einen Dublin-Bescheid des BAMF zur Aussetzung der Überstellungsmaßnahmen hätte führen müssen. Erst nach dem Abschluss des Klageverfahrens hätte die Überstellung durchgeführt werden können. Klagen gegen Dublin-Bescheide hatten allerdings unter dem Dubliner Übereinkommen und Dublin II keine solche aufschiebende Wirkung (vgl. Bender und Hocks 2010, S. 223). In solchen Fällen, in denen die aufschiebende Wirkung eines Hauptsacheverfahrens wegfällt, sieht das deutsche Verwaltungsrecht vor, dass in sogenannten Eilverfahren vor Gericht doch noch die zeitweise Aussetzung der Verwaltungsmaßnahme beantragt werden kann (vgl. ebd., S. 223).

In der deutschen Rechtsprechung war es unter dem Dubliner Übereinkommen umstritten, ob Eilverfahren gegen Dublin-Bescheide zulässig sind (vgl. Züfle 2001, S. 123–124). Die daraus resultierenden Rechtskämpfe bauten auf vorangegangene Auseinandersetzungen auf. Anfang der 1990er Jahre war die politische Diskussion in Deutschland geprägt von der Debatte um die Einschränkung des grundgesetzlichen Rechtes auf Asyl (Art 16a GG). John Kannankulam bezeichnet diese »Asyldebatte« als das »Schlüsselereignis der jüngeren deutschen Migrationspolitik« (Kannankulam 2014, S. 104). Auf Initiative der CDU/CSU und unterstützt von Abgeordneten der SPD und FDP wurde am 26.05.1993 die Einschränkung des Artikel 16a GG verabschiedet. Auf den alten Absatz 1 des Artikels folgt nun einschränkend Absatz 2:

> »(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.
> (2) [1]Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. [2]Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. [3]In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.« (Art 16a GG)

Mit Absatz 2 Satz 1 wurden alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für politisch Verfolgte zu sicheren Staaten erklärt. Absatz 2 Satz 3 besagt, dass Rechtsbehelfe gegen Abschiebungen in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft keine aufschiebende Wirkung haben. Im Asylverfahrensgesetz in seiner Fassung vom 27. Juli 1993 schlug sich diese Grundrechtsnorm in § 34a Abs. 2 nieder:

> »(2) Die Abschiebung in den sicheren Drittstaat darf nicht nach § 80 oder § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung ausgesetzt werden.«

Wie weiter oben erwähnt regelte § 80 der Verwaltungsgerichtsordnung die aufschiebende Wirkung von Klagen gegen Verwaltungsakte. Mit § 34a Abs. 2 war die aufschiebende Wirkung von Klagen gegen Abschiebungen auch in Unterzeichnerstaaten des Dubliner Übereinkommens gemäß dem Wortlaut ausgeschlossen. Trotz laufender Klagen gegen Dublin Bescheide sollten Überstellungen vollzogen werden können. Da die Unterzeichnerstaaten sicher seien, müsse eine aufenthaltsbeendende Maßnahme nicht gerichtlich geprüft werden. Entsprechend brauche es keine Eilanträge mit aufschiebender Wirkung.

Da die Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft nicht anhand der tatsächlichen Zustände geprüft, sondern per Gesetz erklärt wurde, nennt sich diese juristische Argumentationsfigur auch *Konzept der normativen Vergewisserung*. In einem Grundsatzurteil vom 14.05.1996 (BVerfG 1996) legte der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dieses Konzept der normativen Vergewisserung dermaßen stark aus, dass vom Grundgesetz als sicher definierte Staaten auch dann noch als sicher zu gelten haben, wenn sie nachweislich in einem konkreten Fall *nicht* sicher sind. Das Rechtsportal juris formuliert den im Urteil enthaltenen Leitsatz folgendermaßen:

> »Der Ausländer, der in den Drittstaat zurückgewiesen oder zurückverbracht werden soll, kann den Schutz der Bundesrepublik Deutschland vor einer politischen Verfolgung oder sonstigen schwerwiegenden Beeinträchtigungen in seinem Herkunftsstaat grundsätzlich nicht mit der Begründung einfordern, für ihn bestehe in dem betreffenden Drittstaat keine Sicherheit, weil dort in seinem Einzelfall – trotz normativer Vergewisserung – die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erfüllt würden. Demgemäß kommen für ihn entsprechend dem mit Art. 16a Abs. 2 GG verfolgten Konzept normativer Vergewisserung über die Sicherheit im Drittstaat auch die materiellen Rechtspositionen, auf die ein Ausländer sich sonst gegen seine Abschiebung stützen kann (insbesondere §§ 51 Abs. 1, 53 AuslG), nicht in Betracht.« (BVerfG 1996, Abschn. Leitsätze; 5. a))

Gleichzeitig zu dieser starken Auslegung des Konzepts der normativen Vergewisserung setzte das BVerfG diesem auch Grenzen. Überschreitet der gerichtlich zu prüfende Einzelfall diese Grenzen, dann müsste entgegen des Wortlauts von Satz 3 des Artikels 16a GG Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung zugelassen werden. Jeanette Züfle fasst diese vom BVerfG formulierten Grenzen des Konzeptes der normativen Vergewisserung zusammen:

> »The travel route through the responsible Dublin state is under serious doubts.
> The third country's readiness to readmit the applicant has not yet been established and a danger of refoulement to the country of origin therefore prevails.
> Strong humanitarian reasons, e. g. family unity or serious illness, have to be considered.
> The individual applicant could not find safety in the third country, for instance because s/he could be sentenced to the death penalty there, could fall prey to a crime which was not preventable by the third country, could be persecuted or otherwise ill-treated in the third country, have his/her application for asylum ignored/refused for political reasons or, finally, because the situation in the third country, that was previously qualified as safe third country, suddenly changed dramatically, thus becoming unsafe.« (Züfle 2001, S. 124)

In der Praxis der deutschen Verwaltungsgerichte führte diese unklare juristische Konstellation dazu, dass Klagen gegen Dublin-Bescheide durch Eilanträge auf die aufschiebende Wirkung der Klage ergänzt wurden. Nach Züfle wartete die deutsche Dublin Unit des BAMF in der Regel das Ergebnis des Eilantrages vor der Überstellung ab, obwohl die aufschiebende Wirkung dieser Eilanträge selbst umstritten war (vgl. ebd., S. 124–125)

5.2.2 Die Verhandlungen um Dublin II

Schon vor dem Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens deutete Alberto Achermann in einem Buchbeitrag über Schengen und die europäische Asylpolitik an, dass Dublin nur vorläufig als internationaler Vertrag außerhalb des Gemeinschaftsrechts geplant war (vgl. Achermann 1995, S. 79). Die Regierungen der Mitgliedstaaten unterzeichneten 1997 als weiteren Integrationsschritt den Vertrag von Amsterdam. In diesem vergemeinschaften sie in der sogenannten »dritten Säule« der EU, den Politikbereichen der Justiz- und Innenpolitik, die Migrations- und Asylpolitik. Sie vereinbarten, in diesen Politikbereichen von der Koordinierung der nationalen Politiken zu europäischen Regelungen überzugehen (vgl. Kasparek 2017a, S. 31–32). Artikel 73 k des Vertrages von Amsterdam sah vor, dass das Dubliner Übereinkommen spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam in EU-Recht überführt worden sein sollte.

Der politische Prozess zu dieser Überführung des Dubliner Übereinkommens in Gemeinschaftsrecht startete im Jahr 2000 mit der oben dargestellten Auswertung der ersten Jahre des Dubliner Übereinkommens durch die Kommission (2000). In dieser schlug die Kommission eine Reihe alternativer Ansätze zur Verantwortungsverteilung vor, die das Verantwortungsprinzip ablösen könnten. Unter diesen Alternativen wurde am prominentesten eine Zuständigkeitsverteilung auf Basis des Ortes des ersten Asylantrags vorgestellt:

> »There do not appear to be many viable alternatives to the present system. The approach of allocating responsibility according to where the first asylum claim is lodged is at least clear, but it implies a choice between objectives which can be recognised as equally important. This model would certainly provide the basis for a clear and workable system in relation to the objectives of speed and certainty, avoiding refugees in orbit, tackling multiple asylum applications and ensuring family unity. But it would rely on harmonisation in other areas such as asylum procedures, reception conditions, interpretation of the refugee definition and subsidiary protection to reduce any perceived incentives for asylum applicants to choose between Member States when lodging their application.« (Ebd., Abs. 59)

Damit öffnet die Kommission zehn Jahre nach der politischen Richtungsentscheidung von 1990 ein weiteres Mal die Diskussion um einen grundlegend anderen Ansatz für Dublin und stellt damit den konservativen Kompromiss vor den Verhandlungen um die Aufnahme Dublins in den Acquis der EU zur Disposition. Am 19. Januar 2001 übersandte der UNHCR eine Stellungnahme zum Dubliner Übereinkommen an die Asylum Working Party des Rates, in der er sich für einen Wechsel zu einer Variante des Zuständigkeitsverteilungssystem auf Basis des Ortes der ersten Asylantragsstellung aussprach (UNHCR 2001, S. 2). Dieser Position schlossen sich internationale NGOs wie Amnesty International und der Europäische Flüchtlingsrat ECRE an (vgl. Aus 2006, S. 20).

Das eigentliche Gesetzgebungsverfahren startete im Juni 2001 mit einem Gesetzesvorschlag der Kommission für eine neue »Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001). In diesen Gesetzesvorschlag übernahm die Kommission die Grundzüge des alten Übereinkommens (vgl. ebd., S. 6) und traf damit eine Vorentscheidung zu Gunsten des alten Systems.

Um angenommen zu werden brauchte der Gesetzesvorschlag die einstimmige Zustimmung so gut wie aller Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union:

> »The Commission's staff knew that its legislative proposal would need to find the unanimous approval of twelve to fourteen Member States' governments (EU 15 minus Denmark and possibly minus Ireland and the United Kingdom).« (Aus 2006, S. 18)

Wie schon dargestellt gab es unter den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens keinen stabilen Konsens für Dublin. Dieser Dissens manifestierte sich auch in den Verhandlungen, in erster Linie durch starken Widerstand einiger südlicher Mitgliedstaaten zu dem bis dahin gültigen Konzept von Dublin. So signalisierten auf einen Treffen der Asylum Working Party des Rates am 01. und 02. Oktober 2001 die Delegationen von Italien und Griechenland starke Vorbehalte. Diese Vorbehalte be-

zogen sich unter anderem auf Artikel 10 des Vorschlages der Kommission, welcher die Zuständigkeit auf der Grundlage des illegalisierten Grenzübertrittes regelte (Council of the European Union 2001, S. 23; vgl. Aus 2006, S. 19). Die italienische Delegation begründete ihre Vorbehalte mit dem Satz:

> »Member States' duty to guard their borders should not be confused with determining the Member State responsible for examining an asylum application.« (Council of the European Union 2001, S. 13)

Anfang 2002 übernahm mit Spanien ein südlicher Grenzstaat die Ratspräsidentschaft. Dadurch kam Bewegung in die ratsinterne Auseinandersetzung um den Kommissionsvorschlag für Dublin II. In der Rolle der Ratspräsidentschaft lancierte die spanische Delegation eine als »Kompromissvorschlag« (Rat der Europäischen Union 2002b, S. 1; vgl. Aus 2006, S. 20) betitelte Variante des Kommissionsvorschlags, in dem Artikel 10 und 11 vertauscht waren. Weil bei der Zuständigkeitsverteilung die Artikel in hierarchischer Reihenfolge angewandt werden und der erste anwendbare Artikel die Zuständigkeit verteilt, macht eine solche Veränderung der Reihenfolge einen großen Unterschied. Im Vorschlag Spaniens ging es nicht um irgendwelche Artikel, sondern um das Herz der Zuständigkeitsverteilung. Vor den alten Artikel 10, an dem sich der Widerstand der italienischen und griechischen Delegation festmachte und der die Zuständigkeit auf der Basis des illegalisierten Grenzübertrittes regelte, wurde ein Artikel geschoben, dessen Kernsatz sich wie folgt liest:

> »Responsibility for examining the asylum application of a third-country national not subject to a visa requirement shall lie with the Member State in which he lodges his application.« (Rat der Europäischen Union 2002b, S. 12)

Während die italienische und griechische Delegation diesen Vorschlag begrüßten, provozierte er starken Widerspruch unter anderem der Delegationen aus Deutschland, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien, die sich für die alte Reihenfolge aussprachen (vgl. Rat der Europäischen Union 2002a, S. 15; vgl. Aus 2006, S. 21). Dieser Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten an den südlichen Grenzen und den Kernstaaten des Schengenraums konnte auf den folgenden Treffen des Rates nicht gelöst werden – die Verhandlungen waren blockiert.

In der Zwischenzeit war die Ratspräsidentschaft auf Dänemark übergegangen, dessen Regierung kurz zuvor durch eine starke Verschärfung der Asylgesetze aufgefallen war (vgl. Aus 2006, S. 24–25). Der dänischen Ratspräsidentschaft gelang es trotz des Dissens zwischen den Delegationen einen formalen Konsens unter den Mitgliedstaaten zu organisieren. Die Abstimmung wurde mit dem sogenannten »Verfahren der stillschweigenden Zustimmung« (Generalsekretariat des Rates der

Europäischen Union 2016, S. 66–67) durchgeführt, das für eine solche Abstimmung formal nicht zulässig war. Aus zitiert in seinem Artikel über die Verhandlungen zu Dublin II einen nicht weiter spezifizierten Teilnehmer des Ratstreffens vom 28.11.2002, der einen Einblick in das verfahrensrechtliche Kalkül hinter dieser Entscheidung gibt:

> »With the help of the [Council] Legal Service, and also the Danish ambassador, someone asked at that moment: ›Can we not do a written procedure?‹ And the answer was: ›Well no, because the written procedure is a *formal* thing for adoption. But we can do a parallel thing: an *informal* one – the same thing, but *informally*, for a political agreement, that can always be done!‹, and that's what we did.« (Zitiert nach Aus 2006, S. 30, Herv. i. Orig.)

Weil die Abstimmung nicht als die offizielle, förmliche Abstimmung über den Gesetzesentwurf gerahmt wurde, war die Ratspräsidentschaft in ihrer Verfahrensleitung nicht an die formalen Abstimmungsregeln gebunden, die dieses Verfahren in diesem Fall ausgeschlossen hätten. Das Sekretariat des Rates verschickte auf Anweisung der Ratspräsidentschaft ein Fax an die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, unter anderem mit der folgenden Textpassage:

> »Following the report from the Presidency on the JHA Council of 28 November 2002, the text of the above mentioned proposal for a Council Regulation and the draft minutes to the Council minutes … shall be deemed agreed in the absence of comments by delegations by noon, Friday, 6 December 2002.« (Zitiert nach ebd., S. 30)

Es gab es nie eine Antwort einer Ständigen Vertretung auf dieses Fax. Damit löste die dänische Ratspräsidentschaft die Blockade der Verhandlungen um Dublin II zugunsten der Position der Kernstaaten auf. Das Kalkül hinter diesem informellen Abschiebeverfahren wird in einem weiteren anonymen Interviewzitat im Artikel von Aus beschrieben:

> »So we gave them a week, but it was a silent procedure. Politically, if someone opposed, he had to say so. That was the key! If we would have had a formal written procedure, the outcome would have been to the contrary! First of all, it would have been for [formal] adoption, and [in this case] they are obliged to answer Yes, No, or Abstention. But here, being informal, because it was used to confirm a political agreement, the genius was to say: ›If you oppose, say so!‹« (Zitiert nach ebd., S. 30–31)

Der dänischen Ratspräsidentschaft gelang damit das fragwürdige Kunststück, durch das Ausreizen verfahrensrechtlicher Grauzonen einen informellen Konsens

zu produzieren, wo eigentlich politischer Dissens herrschte. Dieser informelle Konsens wäre ein irrelevantes Detail in der Geschichte Dublins, wenn er nicht tatsächlich so verbindlich gewirkt hätte, dass die darauf folgende formelle Abstimmung reibungslos ablief. Der Gesetzestext für die Dublin-Verordnung wurde am 18.02.2003 im Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) formal angenommen und trat im März 2003 in Kraft. (vgl. ebd., S. 31)

Erklärungsbedürftig bleibt an dieser Stelle, warum Griechenland, Italien und auch Spanien sich auf diese Volte der Ratspräsidentschaft erstens eingelassen und sich zweitens ihrem Ergebnis verpflichtet gefühlt haben. Aus erklärt dies durch eine nach seiner Darstellung im Bereich der Innenpolitik für Gesetzgebungsprozesse typischen Abfolge von zwei Phasen mit jeweils eigenen institutionellen Logiken: auf die *phase of purposive-rational intergovernmental exchange* folgte die *phase of value-rational adherence to institutionalized rules* (ebd., S. 36). In der ersten Phase verhandelten die Delegationen im Interesse ihrer Staaten und produzierten eine kaum aufzulösende Pattsituation in den Verhandlungen. Mit dem Übergang zu dem informellen Verfahren der »stillschweigenden Zustimmung« gingen die Verhandlungen dann aber in die zweite Phase über, in der die institutionellen Regeln des Rates überwogen:

> »In accordance with the logic of appropriateness, however, the initial opponents of Dublin II exercised an institutionally expected degree of self-restraint during the silent procedure. They did not ›rock the boat‹ – even though they did not applaud the ›compromise proposal‹ presented by the Danish Presidency either. Nevertheless, both the proponents and increasingly isolated critics of Dublin II were, to borrow a term coined by Ernst B. Haas half a century ago, fully ›engaged‹ with the Council and adhered to its informal code of conduct. Speaking up during the silent procedure would have been perceived as inappropriate behavior. The appropriate thing to do, on the other hand, was to gracefully accept the unavoidable and to silently drop all remaining reservations.« (Ebd., S. 34)

Aus legt damit eine eindrucksvolle Beschreibung davon vor, wie die entgegengesetzten politischen Kräfte innerhalb des Rates anhand ungeschriebener Regeln prozessiert werden. Auch wenn man dem Argument folgen wollte, dass diese institutionellen Gepflogenheiten einen großen Einfluss haben, bin ich nicht überzeugt, dass sich die Auflösung der Blockade in den Verhandlungen allein mit einem Phasensprung im Verhandlungsprozess in Kombination mit den institutionellen Regeln des Rates erklären lassen.

Die Bedeutung dieser Verhandlungsrunde lag für Dublin auf einem anderen Niveau als die der Verhandlungen um kommende Veränderungen der Verordnung. Durch die Aufnahme des Dubliner Übereinkommens, also eines internationalen Vertrages, in den Aquis der EU und damit seine Umwandlung in eine gemeinschaftsrechtliche Verordnung wurde Dublin tief in der EU verankert. Der

entschlossene Widerstand von Italien, Griechenland und Spanien gegen den Kommissionsvorschlag formierte sich in der historischen Situation, in der die in Relation zu den Kernstaaten politisch schwachen Südstaaten durch das Verfahren der Konsensentscheidungsfindung im Rat eine historisch seitdem einmalig starke Verhandlungsposition hatten – im Unterschied zu den Verhandlungen um Dublin III konnten sie im Rat nicht einfach durch die mächtigeren Zielstaaten überstimmt werden. Die Verhandlungen um Dublin II waren der Moment, in dem die Verankerung Dublins im Gemeinschaftsrecht der EU hätte verhindert werden können. Eine Erklärung alleine durch einen »informal code of conduct« erscheint vor diesem Hintergrund unzureichend.

Es ließe sich mutmaßen, dass auch andere Faktoren zu dieser Entscheidung geführt haben. Befürworter*innen Dublins könnten den oppositionellen Staaten zum Beispiel durch die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (vgl. Rat der Europäischen Union 2007; Thielemann 2005) oder Zugeständnisse in anderen Politikbereichen, z. b. dem des »Kampfes gegen illegale Einwanderung« (Aus 2006, S. 23, eigene Übersetzung), entgegen gekommen sein. Durch die Verknüpfung der Einigung auf Dublin mit weitergehenden Prozessen der europäischen Integration ist davon auszugehen, dass die politischen Kosten für eine Aufrechterhaltung der Blockade für die oppositionellen Staaten zu hoch waren. Darüber hinaus waren gerade vor dem Hintergrund der schleppenden Umsetzung Dublins die Auswirkungen einer Zustimmung zu Dublin II aus der damaligen Perspektive der Mitgliedstaaten leicht zu unterschätzen. Mit Blick auf diese Überlegungen gehe ich davon aus, dass die Kombination all dieser Faktoren mit unterschiedlichem Gewicht zu der Einigung auf die Dublin-Verordnung geführt haben. Dublin war in den ersten Jahren seiner Umsetzung auf allen Ebenen umkämpft, zwischen Behörden und Asylsuchenden, zwischen den Mitgliedstaaten, den Verwaltungsgerichten und Behörden. Ungeachtet dessen wurde es durch seine Umwandlung in eine europäische Verordnung tief in den Aquis der EU eingebaut.

5.3 2003–2011: Dublin II, Eurodac und systemische Mängel

Diese Verankerung Dublins im Gesetzeskorpus der EU hatte eine ganze Reihe von entscheidenden Konsequenzen. Ab jetzt war die Umsetzungspraxis der Behörden der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes unterworfen, welcher Auslegungsdifferenzen und Konflikte durch bindende Urteile beilegen und unter Sanktionsdrohungen mit Nachdruck durchsetzen konnte. Wer in die EU eintreten wollte, musste die Dublin-Verordnung umsetzen. Die Regierungsvertreter*innen sicherten Dublin dadurch gegen zukünftigen politischen Dissens zwischen den Mitgliedstaaten ab und entzogen es der unmittelbaren Konjunktur politischer Kämpfe.

Die Übernahme des Dubliner Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht der EU, die Wandlung eines völkerrechtlichen Vertrages in eine Verordnung der europäischen Union, veränderte das Rechtsregime Dublins grundsätzlich. Vor dem Hintergrund der Einbindung in das Verfassungsrecht der Union, den Kanon der Grundrechte der EU und die anderen Rechtsakte des GEAS veränderte die Rechtsprechung Schritt für Schritt ein Gesetz, das als zwischenstaatliches Ordnungsinstrument entworfen wurde, zu einem von subjektiven Rechtspositionen von Asylsuchenden durchdrungenen Regelwerk (vgl. Pelzer 2020, S. 221–224). Diese Entwicklung lief trotz ihrer Anlage in der Umwandlung von einem völkerrechtlichen Vertrag in eine Verordnung nicht automatisch ab, sondern wurde erkämpft durch eine Reihe von aufeinander bezogenen, strategisch geführten Gerichtsverfahren.

Zeitgleich mit der Umwandlung Dublins in die Dublin II-Verordnung leitete der Rat mit der Einrichtung der Fingerabdruckdatenbank Eurodac die zweite große Veränderung des Dublin-Systems ein. Eurodac sollte die Anwendung von Dublin durch biometrische Daten über Asylanträge, Grenzübertritte und illegalisierte Aufenthalte unterstützen. Damit sollte den beschriebenen Problemen der Beweisführung begegnet werden. Die Mitgliedstaaten einigten sich im Rat schon im Dezember 2000 auf die Eurodac-Verordnung[3]. Ein gutes Jahr später verabschiedeten sie im Februar 2002 die entsprechende Durchführungsverordnung[4], welche die notwendigen Bestimmungen zur Anwendung regelte.

Die Anfänge der 2000er Jahre waren bewegte Jahre für die Europäische Union. Sie erweiterte sich am 1. Mai 2004 durch die Beitritte von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern von 15 auf 25 Mitgliedstaaten. Dadurch verschoben sich die gemeinsamen Außengrenzen nach Osten und auf Inselstaaten im Mittelmeer.

Die Europäische Kommission evaluierte die Dublin-Verordnung 2007 vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens am 01. September 2003 bis Ende 2005. Eurodac nahm sie als integralen Bestandteil des Dublin-Systems in die Evaluation der Dublin-Verordnung mit auf. Insgesamt klingt das Fazit der Evaluation der Kommission jetzt deutlich positiver als das der vorangegangenen Evaluation:

> »Insgesamt sind die Ziele des Dublin-Systems, insbesondere die Festlegung klarer und funktionierender Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, großenteils erreicht worden. Da genaue Daten fehlten, konnte ein wichtiges Element des Dublin-Systems, nämlich seine Kosten, nicht bewertet werden. Ungeachtet der finanziellen Auswirkungen halten die

3 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

4 Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates.

> Mitgliedstaaten aber die Verwirklichung der politischen Ziele des Systems für sehr wichtig. Dennoch bestehen weiterhin gewisse Bedenken bezüglich der praktischen Anwendung und der Effizienz des Systems. Die Kommission wird daher die erforderlichen Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme und zur weiteren Verbesserung der Effizienz des Systems vorschlagen.« (Europäische Kommission 2007a, S. 14)

Die Zahl der durchgeführten Überstellungen hat sich in der Untersuchungsperiode September 2003 bis Dezember 2005 im Vergleich zur Untersuchungsperiode der vorangegangenen Evaluation, also Januar 1998 bis Dezember 1999 erhöht. Während von 1998 bis 1999 10.998[5] Überstellungen zwischen den Mitgliedstaaten registriert wurden, gab es zwischen September 2003 und Dezember 2005 16.842 Überstellungen (Europäische Kommission 2007b, S. 16). Noch deutlicher als die Veränderungen bei den absoluten Überstellungszahlen war die Relation der Überstellungen zu der Gesamtzahl der Asylanträge. Während 1998–1999 noch in nur 1,67 % der Asylanträge eine Überstellung stattfand[6], waren es 09/2003 – 2005 4,28 %[7]. Diese Erhöhung lag neben der Steigerung der Überstellungszahlen vor allem an der sinkenden Zahl von Asylanträgen. Diese sank von 655.204 Asylanträgen 1998 – 1999 auf 589.499 zwischen 09/2003 – 2005. Für Asylsuchende hat sich damit die Wahrscheinlichkeit, im Zuge eines Asylverfahrens in der EU von einem Staat in den anderen überstellt zu werden, mehr als verdoppelt. Allerdings machten weiterhin die 16.842 Überstellungen innerhalb von mehr als zwei Jahren vor dem Hintergrund der 589.499 Asylanträge (vgl. ebd., S. 18) im gleichen Zeitraum keinen großen Unterschied.

Auch die Überstellungsquote, das Verhältnis der Überstellungen zu positiven Antworten auf Übernahme- und Rückübernahmegesuche, ist mit der Dublin-Verordnung von 27,82 % 1998 – 1999 auf 52,28 % 09.2003 – 12.2005 deutlich gestiegen (vgl. ebd., S. 18).[8] Gemessen an diesen Zahlen wurde das Dublin Regime nach dem Inkrafttreten von Dublin II deutlich effektiver, lag allerdings immer noch auf einem niedrigen Niveau und unterhalb der Erwartung. Deshalb bezeichnete die Kommission 2007 die Umsetzung der Überstellungen als das »Hauptproblem für die effizi-

---

5 Die 10.998 Überstellungen sind die Zahlen aus den abgehenden Daten. Da jede Überstellung aus einem Mitgliedstaat abgeht und in einem ankommt, wird jede Überstellung zweimal in den Statistiken der Mitgliedstaaten erfasst, einmal als abgehende Überstellung und einmal als ankommende. Aus den ankommenden Daten ergab sich für den gleichen Zeitraum die Zahl von 10.896 Überstellungen. Wäre die Statistik ohne Fehler, müssten die beiden Datensätze übereinstimmen. (vgl. Europäische Kommission 2007b, S. 16)

6 1,67 % bezieht sich auf die Daten aus den abgehenden Überstellungen, aus den Daten zu den ankommenden Überstellungen ergeben sich 1,66 %. (Europäische Kommission 2007b, S. 17)

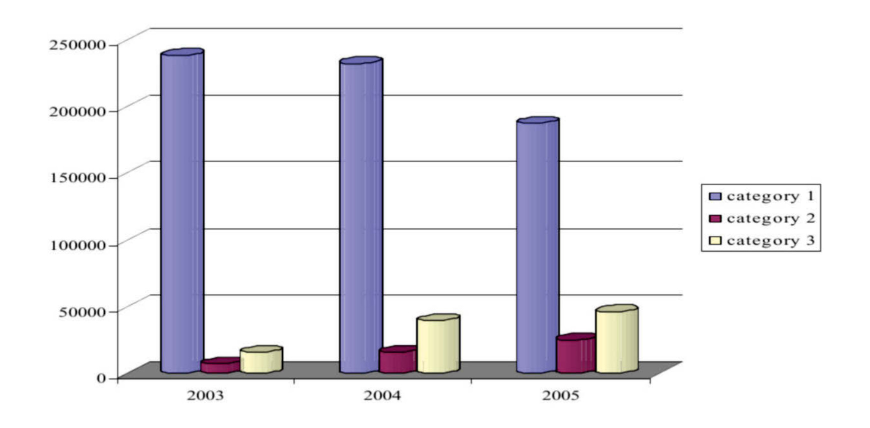
7 4,28 % ausgehende Daten. Ankommende Daten wären 4,05 %. (Europäische Kommission 2007b, S. 18)

8 Beides aus den ausgehenden Daten. Auf der Basis der ankommenden Daten wären es 25,62 % (1998–1999) und 40,04 % (09.2003-12.2005).

ente Anwendung des Dublin Systems« (ebd., S. 17, eigene Übersetzung). Als Gründe für das häufige Scheitern von Überstellungen nannte die Kommission das Untertauchen von Asylantragsteller*innen, aber auch die Wirksamkeit von Rechtsmitteln gegen Dublin-Bescheide, Krankheit und die Ausreise der Antragsteller*innen in ihr Herkunftsland (vgl. ebd., S. 30).

Eurodac schuf durch differenzierte Datensätze neue Einblicke in die Umsetzung Dublins durch die Mitgliedstaaten. Datensätze in Eurodac werden entlang von drei Kategorien organisiert. Unter der Kategorie 1 werden Daten von Asylantragsteller*innen geführt, unter Kategorie zwei Daten von Personen, die bei einem illegalisierten Grenzübertritt kontrolliert wurden, und unter Kategorie 3 Daten von Personen, die sich ohne legalen Aufenthaltsstatus auf dem Territorium eines Mitgliedsstaates aufgehalten haben. Die Kommission veranschaulicht die zwischen Januar 2003 und Dezember 2005 an Eurodac übermittelten Datensätze mit einer Grafik:

Abbildung 1: Anzahl der zwischen Januar 2003 und Dezember 2005 an die Zentraleinheit von EURODAC übermittelte Datenätze (eigene Übersetzung)



Quelle: (Europäische Kommission 2007b, S. 39)

In den ersten drei Jahren haben die Mitgliedstaaten vor allem Daten zu gestellten Asylanträgen übermittelt. Dass die Anzahl der übermittelten Datensätze der Kategorie 1[9] von Jahr zu Jahr abnahm, korrespondiert mit einer Abnahme von Asylanträgen in den Mitgliedsstaaten im gleichen Zeitraum (ebd., S. 39). Bezogen auf die Dublin-Verfahren bilden die Kategorie 1 Daten die zentrale empirische Grundlage

9 Die absoluten Zahlen gibt die Kommission wie folgt an: »2003: 238.325; 2004: 232.205; 2005: 187.223«. (Europäische Kommission 2007b, S. 39)

für Rückübernahme-Verfahren. Mit der Eurodac Datenbank haben die Mitgliedstaaten ein technologisches Mittel zur Verfügung, um multiple Asylantragstellungen zu dokumentieren und in einem Teil der Fälle zu unterbinden.

Die Daten der Kategorie 2 sollten die Durchführung der Übernahmeverfahren auf der Grundlage des Artikels 10(1), illegaler Grenzübertritt, erleichtern. Allerdings wurden in den ersten drei Jahren erstaunlich wenige Datensätze dieser Kategorie an Eurodac übermittelt:

> »Requests for taking charge of an asylum seeker under Article 10(1) (illegal entry) far exceed the number of transfers effected on the basis of this provision. Member States indicate as a reason for this shortfall the lack of EURODAC based evidence and point to a poor application of the obligations to fingerprint illegal entrants.« (Ebd., S. 24–25)

Die Kommission bezeichnet im weiteren Verlauf der Darstellung ihrer Untersuchungsergebnisse die Zahl der übermittelten Kategorie 2 Datensätze als »extrem niedrig« (ebd., S. 39). Die Anzahl der Kategorie 2 Transaktionen stieg von einem niedrigen Niveau von Jahr zu Jahr an und erreichte 2005 die Zahl von 25.162 Transaktionen (ebd., S. 40). Die Kommission bezeichnete die fehlende Übermittlung von Fingerabdrücken durch Mitgliedstaaten als »systematische Verweigerung der Verpflichtung zur Abnahme von Fingerabdrücken bei illegalen Grenzübertritten« (ebd., S. 40, eigene Übersetzung) und drohte mit dem Entzug von Fördergeldern aus EU-Töpfen:

> »The Commission therefore urges Member States to abide by the rules set in the EURODAC Regulation. Systematic non compliance with the obligation to fingerprint illegal entrants could be taken into account by the Commission when reviewing the implementation of the Solidarity and Management Migration Flows Framework Programme in 2010 and in particular the relevant distribution criteria applicable for the different funds.« (Ebd., S. 40)

Die Abneigung der Grenzstaaten des Schengenraums gegen Artikel 10 der Dublin-Verordnung, die auch schon in den Verhandlungen um Dublin II Ausdruck fand (siehe Kapitel 5.2.2), führt jetzt zu einer Verweigerung der Grenzstaaten, diesen umzusetzen. Die Rationalität dieses Vorgehens liegt auf der Hand: Jedes Set an übermittelten Fingerabdrücken der Kategorie 2 führt potentiell zu einem Übernahmeantrages und damit potentiell zu der Zuständigkeit für das entsprechende Asylverfahren. Will ein Mitgliedstaat dieser Zuständigkeit entgehen, ist es naheliegend, nicht selbst mit der Übermittlung der Fingerabdrücke die Beweisgrundlage für die eigene Zuständigkeit zu schaffen.

Neben den Zahlen zu den Transaktionen von Datensätzen aus den Mitgliedstaaten an die Eurodac-Datenbank sind die erfolgreichen Datenanfragen an Eurodac, sogenannte Treffer, besonders interessant. Drei Kategorien von Treffern können vorkommen. Ein Treffer der *Kategorie 1 gegen Kategorie 1* heißt, dass die Fingerabdrücke einer Person, die einen Asylantrag stellt, schon einmal in Verbindung mit einer Asylantragstellung in der Datenbank gespeichert wurden. Ein solcher Treffer hat üblicherweise einen Rückübernahmegesuch zur Folge. Ein Treffer der *Kategorie 1 gegen Kategorie 2* bedeutet, dass bei einer Asylantragsteller*in in der Datenbank Daten aus einem illegalisierten Grenzübertritt hinterlegt sind. Diese Treffer sind oft die Grundlage für Übernahmegesuche. *Kategorie 3 gegen Kategorie* 1 bedeutet, dass eine Übereinstimmung der Daten eines »illegal Aufhältigen« mit den Fingerabdruckdaten einer Asylantragsteller*in festgestellt werden. Die Übermittlung von Datensätzen der Kategorie 3 ist im Unterschied zu Datensätzen der Kategorie 1 und 2 für die Mitgliedstaaten nicht verpflichtend.

Kategorie 1 gegen Kategorie 2 Treffer geben Hinweise auf die Routen der Asylsuchenden. Bei dieser Trefferkategorie wurde in den meisten Fällen die Grenze in Spanien, Italien oder Griechenland überschritten. Die Asylsuchenden reisten in den meisten Fällen weiter in Richtung Großbritannien oder Frankreich, wobei eine große Zahl von Asylanträgen im Land des illegalisierten Grenzübertritts selbst stattfand. 2003 gab Eurodac in 7 % aller Asylanträge einen Treffer der *Kategorie 1 gegen Kategorie 1* heraus. Dieses Verhältnis stieg kontinuierlich bis auf 16 % der Asylanträge in 2005. Der Anstieg ist damit zu erklären, dass die Datenbank 2003 leer startete und erst mit Datensätzen gefüllt werden musste, bevor Übereinstimmungen zwischen Datensätzen festgestellt werden konnten. Treffen in 16 % der Fälle 2005 heißt, dass die Praxis, in mehreren Mitgliedstaaten Asylanträge zu stellen unter den Asylsuchenden relativ üblich war – bei etwa jeder*m sechsten Asylsuchenden wurden Mehrfachanträge festgestellt. (Ebd., S. 42)

Durch die Verweigerung, die Daten zu Grenzübertritten zu übermitteln, in Kombination mit den gut dokumentierten Fingerabdrücken bei gestellten Asylanträgen, fand eine Verschiebung im Verhältnis der Übernahme- zu den Rückübernahmegesuchen statt. Während in der ersten Phase der Anwendung des Dubliner Übereinkommens die Zahl der Übernahmeanfragen die der Rückübernahmeanfragen überwog, kehrte sich dieses Verhältnis nach dem Inkrafttreten von Dublin II um:

> »[…] [U]nder the Convention regime, take charge requests tended to prevail over take back requests. Table 2 shows that in the framework of the Dublin II system, take back cases represent the predominant share of all incoming and outgoing requests, […] it can be said that such cases amount averagely to 70 % of all requests, but in some of Member States represent nearly 100 % of outgoing requests.« (Ebd., S. 16)

Damit verschob sich der Schwerpunkt in der Anwendung Dublins weg von der Verteilung der Verantwortung für Asylverfahren zwischen den Mitgliedstaaten hin zur Verhinderung mehrfacher Asylverfahren. Das bedeutet auch, dass die mit Dublin intendierte Umverteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren an die Grenzstaaten im Zeitraum dieser Untersuchung der Kommission nicht realisiert wurde:

> »Contrary to a widely shared supposition that the majority of transfers are directed towards the Member States located at an external border, it appears that the overall allocation between border and non border countries is actually rather balanced.« (Ebd., S. 51)

Für das Jahr 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission (ebd., S. 50–52) umfassende Zahlen zu Überstellungen (siehe Tabelle 3 im Anhang). Deutschland ist weiterhin der in Bezug auf Überstellungen aktivste Mitgliedstaat. Allerdings halten sich im Unterschied zu den Daten von 1998 – 1999 die Überstellungen nach und von Deutschland fast die Waage.

Der Umstand, dass Mitgliedstaaten sowohl ausgehende als auch ankommende Überstellungen haben, führt zu einer neuen statistischen Größe: den Netto-Überstellungen beziehungsweise der Überstellungsbilanz. Netto-Überstellungen und die Überstellungsbilanz bezeichnen die Differenz aus ausgehenden und ankommenden Überstellungen. Netto-Überstellungen geben Auskunft darüber, welche Mitgliedstaaten durch Dublin-Überstellungen mehr Asylverfahren durchführen müssen und welche weniger. Während Deutschland zwar mit 2.748 ausgehenden und 2.716 ankommenden Überstellungen der bezogen auf Überstellungen aktivste Mitgliedstaat ist, machen die 32 zusätzlichen Überstellungen, die aus der Differenz resultieren, kaum einen Unterschied für die Gesamtzahl der Asylverfahren in Deutschland. Eine positive Zahl an Netto-Überstellungen bedeutet, die ausgehenden Überstellungen sind in der Überzahl, eine negative Zahl steht für eine Überzahl der ankommenden Überstellungen. Durch die Osterweiterung der EU 2004 hat Polen Deutschland als das Land abgelöst, in das in der Bilanz mit -1.048 die meisten Asylsuchenden überstellt werden. Polen hat nicht nur die meisten ankommenden Netto-Überstellungen, sondern auch mit fast 20 % einen relativ hohen Anteil der Überstellungen an den gestellten Asylanträgen. Das Vereinigte Königreich überstellte in der Bilanz die meisten Asylsuchenden an andere Mitgliedstaaten.

5.3.1 Start der Verhandlungen um Dublin III

Mit der Evaluation von Dublin II durch die Kommission startete der politische Prozess um die Überarbeitung der Dublin-Verordnung zu Dublin III. Wie beschrieben war die Kommission trotz aller Probleme in ihrer Evaluation der Meinung, dass Dublin II »zufriedenstellend angewandt« (Europäische Kommission 2007a,

S. 6) wurde und die Durchführung der Dublin-Verfahren »funktioniert« (ebd., S. 6). Diesem positiven Urteil widersprach das Europäische Parlament: Im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, dem sogenannten LIBE-Ausschuss, wurde am 25. Juni 2008 mit 49 Ja-Stimmen, einer Nein-Stimme und einer Enthaltung (vgl. Europäisches Parlament 2008, S. 16) ein Bericht angenommen, der das Dublin System in seiner damaligen Form als unbefriedigend unter technischen und humanitären Gesichtspunkten und sowohl für Asylsuchende als auch Mitgliedstaaten ungerecht beschreibt (vgl. ebd., S. 6). Neben verschiedenen Forderungen, die im Wesentlichen auf eine verstärkte »Lastenverteilung« zwischen den Mitgliedstaaten und einen verbesserten Schutz der betroffenen Asylsuchenden ausgerichtet sind, enthält der Bericht des Parlaments die Forderung nach einem Aussetzungsmechanismus für Überstellungen in Dublin:

> »[Das Europäische Parlament] ersucht die Kommission, verbindliche Mechanismen vorzusehen, die die Überstellung von Asylbewerbern in Mitgliedstaaten verhindern, welche keine umfassende und faire Bearbeitung ihres Antrags garantieren, und systematisch Maßnahmen gegen diese Staaten zu ergreifen;« (Ebd., S. 7)

Diese Forderung des Parlaments steht im Kontext einer beginnenden europaweiten Kampagne verschiedener NGOs gegen Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland (siehe Kapitel 5.3.2).

Der eigentliche Gesetzgebungsprozess startete mit dem Entwurf der Kommission für Dublin III im Dezember 2008 (Europäische Kommission 2008). Im Vorfeld konsultierte die Kommission neben Repräsentant*innen der Mitgliedstaaten auch Sachverständige des UNHCR, von NGOs, sowie Rechtsanwält*innen, Richter*innen und Parlamentarier*innen des Europaparlaments. Die Kommission stellt die Ergebnisse dieser Konsultationen folgendermaßen dar: Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten würden die Grundprinzipien der Verordnung schätzen, wollten allerdings die Leistungsfähigkeit des Systems verbessern. Der größte Teil der NGOs und der UNHCR würden die Grundprinzipien des aktuellen Systems ablehnen und ein System bevorzugen, welches die Zuständigkeit auf der Basis des Ortes des ersten Asylantrags verteilt. In Anbetracht der für diese Forderung ungünstigen politischen Kräfteverhältnisse würden diese Akteur*innen dazu aufrufen, den Schutz der Asylsuchenden in der neuen Verordnung zu stärken. Letzterer Forderung würde sich das Europäische Parlament anschließen. Ihr eigener Entwurf für Dublin III trage laut Kommission all diesen verschiedenen Forderungen Rechnung – an der Grundstruktur von Dublin II solle festgehalten werden und gleichzeitig solle die Leistungsfähig des Systems und der Schutz der Asylsuchenden verstärkt werden. (vgl. ebd., S. 5)

Wie vom Europaparlament gefordert schlägt die Kommission ein Verfahren vor, mit dem Überstellungen in einen Mitgliedstaat zeitweise ausgesetzt werden können:

> »Um zu vermeiden, dass Mitgliedstaaten mit begrenzten Aufnahme- und Absorptionskapazitäten, die einem besonderen Druck ausgesetzt sind, durch Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems zusätzlich belastet werden, wird ein neues Verfahren eingeführt, mit dem Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat auf der Grundlage des Dublin-Verfahrens ausgesetzt werden können. Von diesem Verfahren kann auch in Fällen Gebrauch gemacht werden, in denen Bedenken bestehen, dass die Überstellung zur Folge hat, dass einem Antragsteller im zuständigen Mitgliedstaat kein angemessenes Schutzniveau, insbesondere im Hinblick auf Aufnahmebedingungen und Zugang zum Asylverfahren, geboten wird.« (Ebd., S. 9)

Artikel 31 des Entwurfs für Dublin III regelte den Aussetzungsmechanismus. Er sah vor, dass Mitgliedstaaten in Notsituationen einen Antrag auf temporäre Aussetzung der Überstellungen an die Kommission stellen können. Im Falle einer Aussetzung auf der Grundlage eines nicht angemessenen Schutzniveaus für Asylsuchende hätte entweder ein anderer Mitgliedstaat einen Antrag an die Kommission richten oder die Kommission eigeninitiativ tätig werden können. Die Kommission würde daraufhin eine Entscheidung bezüglich der Aussetzung der Überstellungen treffen, die innerhalb eines Monats durch eine anderslautende Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit des Rates korrigiert werden könnte. Die Dauer der Aussetzung der Überstellungen hätte einen Zeitraum von sechs Monaten nicht überschreiten sollen und hätte um weitere sechs Monate verlängert werden können. Die Zuständigkeit für die betroffenen Asylverfahren wäre dann auf die Mitgliedsstaaten übergegangen, in denen sich die entsprechenden Asylsuchenden aufhalten. (vgl. ebd., S. 50–52)

Auf den Entwurf der Kommission reagierte das Parlament am 29.04.2009 mit einem Bericht, der den Entwurf der Kommission unterstützte. Es fügte allerdings im Entwurf für Artikel 31, den Aussetzungsmechanismus, einen neuen Absatz ein. In diesem wird ein System zur Umverteilung anerkannter Flüchtlinge zwischen den Mitgliedstaaten gefordert:

> »ein System zur Umverteilung von Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, von Mitgliedstaaten, die einer spezifischen und unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt sind, an andere Mitgliedstaaten im Benehmen mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, wobei gewährleistet wird, dass die Umverteilung nach nichtdiskriminierenden, transparenten und eindeutigen Regeln erfolgt.« (Europäisches Parlament 2009, S. 26–27)

Ein Umverteilungsmechanismus für anerkannte Asylsuchende war bis dahin nicht in der Dublin-Verordnung geregelt worden. Damit konkretisierte das Parlament seine Forderung aus dem Bericht von 2008 (Europäisches Parlament 2008) nach einer »Lastenteilung« unter den Mitgliedstaaten und ergänzte damit den »Aussetzungsmechanismus« um einen sogenannten »Solidaritätsmechanismus«. Die

Stimmung im Parlament im Hinblick auf die Dublin-Verordnung beschrieb eine für das Parlament an den Verhandlungen beteiligte Person als kritisch:

> »I think if you would have a vote in the parliament on whether or not to have the Dublin system or to go for something else, I think you would have a majority for something else to stop the Dublin system because it is very, very criticised in the parliament. I'm not sure there would be a majority but it would be almost fifty-fifty. But the Dublin system is very criticised within the parliament.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012)

Das ist insofern erstaunlich, als im Europaparlament nach der Europawahl 2004 die rechtskonservativen Fraktionen stärker vertreten waren als linke. Die christlich-konservative EVP war mit 268 von insgesamt 732 Sitzen mit Abstand die stärkste Fraktion und gleichzeitig diejenige Fraktion, deren Verhandlungsposition der konservativen Position des Rates am nächsten kam. Die Verhandlungsposition der rechten Parteien war durch eine Spaltung geschwächt: Die Positionen der konservativen Abgeordneten der Zielstaaten und derjenigen der Kernstaaten waren entgegengesetzt – griechische EVP Abgeordnete hatten zum Beispiel eine sehr andere Position zu Dublin als deutsche EVP Abgeordnete. Den einflussreichen Posten des Schattenberichterstatters der EVP Fraktion für die Verhandlungen um Dublin III besetzte ein griechischer Abgeordneter. Dies hatte Folgen für die Dynamik innerhalb der Gruppe der Berichterstatterin und Schattenberichterstatter*innen:

> »For example, on Dublin we had a Greek shadow from the EVP group, and his positions where not very much in line with those of the German delegation within the EVP, that is the big delegation. So it is up to the shadow to control, sort of speak on behalf of the group and not just for his own interests. But there you could see some conflicts sometimes. The fact that he was the shadow made the group of shadows coming closer together, because his position was closer to the one of the Liberals, the SPE, the Greens and the GUE because were in favour of this solidarity system. And he of course – because of the Greek perspective, they are having these problems. But that made it a bit difficult for him to get the rest of his group on board. And I think in many of the other asylum files we have a German EVP shadow and they can see that it is really a difference between the EVP group on the one hand and the other groups on the other hand.« (Ebd.)

Abgesehen von dieser Spaltung der konservativen Fraktion wurden in Hintergrundgesprächen oder Interviews weitere Erklärungsansätze angedeutet. So wurde in einem Interview betont, dass die Parlamentarier*innen im Europaparlament im Gegensatz zu den Akteur*innen des Rates eine eher europäische als nationalstaatliche Perspektive einnehmen und sich damit auch sehr weit von den Positionen ihrer Kolleg*innen in den nationalen Parlamenten oder Regierungen entfernen können (vgl.

ebd.). Zweitens wurde der zuständige Innenausschuss des Parlaments als – für die Verhältnisse des Parlaments – linksliberal geprägt beschrieben (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012). Drittens wurde in einem Hintergrundgespräch mit einer Mitarbeiterin einer Parlamentarierin der liberalen Parlamentsfraktion die Rolle von Expert*innen für die Arbeit der Parlamentarier*innen betont. Während der Rat auf die Expertise der Beamt*innen der nationalen Verwaltungen zurückgreifen könne, sei das Parlament auf die Expertise externer Expert*innen angewiesen – und diese Rolle wurde im Fall der Dublin Verhandlung in erster Linie durch die Expert*innen und Lobbyist*innen der linksliberalen NGOs im Asylbereich ausgefüllt, nicht nur für die linken Fraktionen des Europaparlaments. Vor diesem Hintergrund lässt sich vielleicht auch die ungewöhnliche Einigkeit verstehen, die in Bezug auf Dublin zwischen den Fraktionen der Liberalen, Sozialdemokrat*innen, Grünen und Linken (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012) bestand.

Während das Parlament den Vorschlag der Kommission unterstützte war der Rat skeptisch. Eine für die deutsche Delegation an den Verhandlungen im Rat beteiligte Person sagte dazu auf meine Frage, welche Punkte der Rat abgelehnt habe:

> »Ein Punkt war der sogenannte Aussetzungsmechanismus. […] Die große Mehrheit der Mitgliedsstaaten hat diesen Vorschlag nicht mitgetragen, und es war auch einer der Punkte, die verschiedentlich auf politischer Ebene von den Ministern selber isoliert verhandelt wurden. Das EP hat dagegen den KOM-Vorschlag mehrheitlich unterstützt, das EP hatte relativ schnell seine Stellungnahme abgegeben, so dass erkennbar war, wie die Positionierung des EP ist. Aber der Rat hat den Aussetzungsmechanismus abgelehnt und dann musste dann ausgelotet werden, wie es weitergeht.« (Interview mit einem Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums (BMI), deutsche Verhandlungsdelegation zu Dublin III im Rat der EU, 2012)

In Bezug auf Dublin war der Rat gespalten. Auf der einen Seite standen die Delegationen der eher reicheren Staaten im Kern der EU und an den westlichen und nördlichen Rändern, die tendenziell das Ziel von Binnenmigration in der EU waren. Zu dieser Gruppe zählten laut Interviews und Verhandlungsdokumenten zumindest die Delegationen aus Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Finnland und Schweden (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012) (BMI 2012). Auf der anderen Seite standen die Delegationen einiger Transitstaaten an den südlichen Grenzen, die sich nicht mit der Rolle als Türsteher*innen des Schengenraums zufrieden geben wollten. Dies waren die Delegationen aus zumindest Zypern, Griechenland, Italien, Spanien und Malta (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012) (vgl. Innenminister*innen von Zypern, Griechenland, Italien und Malta 2009; Innenminister*innen von Zypern, Griechenland,

Italien, Malta und Spanien 2011). Die Zielstaaten konnten sich in allen zentralen Punkten gegen die Transitstaaten durchsetzen und damit die Verhandlungsposition des Rates prägen. Das ohnehin bestehende Machtgefälle zwischen diesen beiden Staatengruppen wurde durch die parallel stattfindenden Eurokrisenprozesse verschärft. Vier der fünf Transitstaaten waren deshalb von Krediten und Bürgschaften der anderen Mitgliedstaaten, der EU und des IWF abhängig.

Der Rat entschied im Fall der Verhandlungen um Dublin III mit qualifizierter Mehrheit: Für eine Annahme brauchte es mindestens eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten und gleichzeitig eine Mehrheit von mindestens 255 der insgesamt 345 Stimmen im Rat. Keine der beiden Gruppen konnte eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten verhindern. Die Gruppe der Zielstaaten, die gegen den Aussetzungsmechanismus verhandelten, hatte allerdings insgesamt 132 Stimmen – Österreich 10, Belgien 12, Deutschland 29, Frankreich 29, Großbritannien 29, die Niederlande 13 und Schweden 10. Die kleinere Gruppe der oppositionellen Transitstaaten kam dagegen gemeinsam nur auf 75 Stimmen – Italien 29, Spanien 27, Griechenland 12, Zypern 4 und Malta 3. In den Verhandlungen hätte dementsprechend die Gruppe der Zielstaaten eine qualifizierte Mehrheit verhindern können, die Gruppe der Transitstaaten nicht.[10]

Dazu kam, dass die Zielstaaten die Grundzüge des Status Quo verteidigten, also im Zweifelsfall den Aussetzungsmechanismus auch durch ein Scheitern der Verhandlungen und eine fortgesetzte Anwendung von Dublin II hätten verhindern können. Demgegenüber waren die Transitstaaten für die Durchsetzung ihrer Verhandlungsziele auf die Zustimmung einer Reihe von anderen Staaten und auf einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen angewiesen.[11]

In dieser Konstellation, in der auf der einen Seite die Kommission mit dem Parlament für einen Aussetzungsmechanismus und der Rat, trotz seiner inneren Spaltung, gegen den Aussetzungsmechanismus verhandelten, zogen sich die Verhandlungen bis Ende 2010 hin, ohne dass die verschiedenen Positionen sich annäherten oder eine Einigung in Sicht gewesen wäre. Etwa zwei Jahre nach dem Entwurf der Kommission waren die Verhandlungen festgefahren. Oder, in den Worten eines Interviewpartners:

> »In dem Fall bedeutete das tatsächlich eine Änderung an dem Dublin-System vorzunehmen, indem man diesen Notfall-Mechanismus einbauen wollte, […] mit dem man dann die Transfers aussetzen kann. Das war von der Kommission von Anfang an unterstützt worden eigentlich. Das Parlament hat das auch

10 Diese Stimmgewichtung entspricht dem Entscheidungsverfahren nach qualifizierter Mehrheit vor 2017, also auf Basis des Vertrags von Nizza in der EU-27.

11 Für eine ausführlichere Analyse der politischen Konstellation im Rat siehe Lorenz (2013, S. 71–82).

unterstützt, der Rat hatte da ein Problem und das ist natürlich der Kernpunkt gewesen und auch von vorneherein der Punkt, wo die Verhandlungen gestartet sind, aufeinandergeprallt und eingefroren.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012)

5.3.2 Rechtskämpfe um Überstellungen nach Griechenland

Der im Kapitel zum Dubliner Übereinkommen geschilderte Rechtsstreit um effektiven Rechtsschutz gegen Überstellungen spitzte sich in Deutschland unter Dublin II wegen der Situation in Griechenland zu. Die griechische Verwaltungspraxis bot viele Ansatzpunkte für Klagen gegen Dublin-Bescheide. So wurde 2005 ein Bericht über die Auswirkungen eines griechischen Gesetzes veröffentlicht, welches es den Behörden erlaubte, ein Asylverfahren einzustellen, wenn die asylsuchende Person eigenmächtig den ihr zugewiesenen Wohnort verlässt (Papadimitriou und Papageorgiou 2005, S. 308). Diese Regelung wurde von den griechischen Asylbehörden dazu genutzt, in Griechenland eröffnete Asylverfahren von Personen einzustellen, die nach der Eröffnung des Verfahrens in andere Dublin-Staaten reisten. Nach der Überstellung zurück nach Griechenland hatten diese Personen dann keinen legalen Aufenthaltstitel und waren von einer Abschiebung in ihren Herkunftsstaat bedroht, ohne dass ihr Asylverfahren in einem der Mitgliedstaaten jemals geprüft worden wäre (ebd., S. 310).

Die Situation des griechischen Asylsystems verschärfte sich in den darauf folgenden Jahren immer weiter. Während der ersten Jahre der globalen Finanzkrise ab 2007 stieg die ohnehin schon hohe Staatsverschuldung Griechenlands und der griechischen Staat stürzte in eine Staatsschuldenkrise. Um einen Staatsbankrott abzuwenden beantragte der damalige griechische Ministerpräsident Papandreou im April 2010 Finanzhilfe. Diese wurden einen Monat später nach Verhandlungen mit der Troika genannten Trias aus IWF, EU und EZB unter der Auflage einer strengen Austeritätspolitik gewährt. Zeitgleich zu dieser Staatsschuldenkrise, in der die Politik Griechenlands in weiten Teilen gemäß den Interessen und entsprechend den Forderungen der Gläubigerinstitutionen gestaltet wurde (vgl. Kotzias 2016), entwickelte sich Griechenland zum Tor nach Europa für illegalisierte Migration.

Die Haupteinreiserouten in die EU verschoben sich aufgrund der grenzpolitischen Kooperationen von Spanien mit Senegal und Mauretanien sowie von Italien mit Libyen vom zentralen Mittelmeer zum östlichen Mittelmeer. Die neue Haupteinreiseroute in die EU führte von der Türkei nach Griechenland (vgl. Frontex 2010, S. 12). 2009 wurden 75 % der »irregulären Grenzübertritte« in die EU an den griechischen Grenzen festgestellt, Ende 2010 waren es 90 % (vgl. European Union Agency for Fundamental Rights 2011, S. 12). 2010 reisten Asylsuchende, die ohne die Möglichkeit der legalen Einreise auf dem Weg in das Territorium der EU waren, fast immer über Griechenland. Von dort setzten sie ihre Reise laut Analysen von Frontex

hauptsächlich nach Frankreich, Deutschland, Belgien, die Niederlande, Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark fort. Im Sinne der Dublin-Verordnung war damit Griechenland nicht nur erstes Transitland in die EU, sondern wäre auch für den größten Teil der europäischen Asylverfahren zuständig, wenn die Dublin-Verfahren denn wie vorgesehen angewandt und durchgesetzt würden. Griechenland war 2009 und 2010 der Staat, an den Deutschland insgesamt die meisten Übernahmeersuchen stellte (vgl. BAMF 2010, S. 38, 2011, S. 41).

Entsprechend energisch wurde in Deutschland die Auseinandersetzung um den Zustand des Asylsystems in Griechenland und die dortigen Bedingungen für Überstellte geführt. Zentrale Akteur*innen dieser Auseinandersetzung waren linksliberale NGOs und der UNHCR auf der einen Seite und Regierungsbehörden auf der anderen. Den Aufschlag der großen öffentlichen Debatte machte die NGO Pro Asyl mit ihrem Bericht »›The truth may be bitter, but it must be told‹ – The Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard« (Pro Asyl 2007):

> »In the past few months PRO ASYL has become increasingly concerned about reports from asylum seekers who, during hearings in Germany, state that whilst in Greece, they were given no opportunity to file an asylum claim in accordance with the requirements of the 1951 Refugee Convention. Furthermore, the numbers of refugees reporting maltreatment and attempted refoulement by the Greek coast guard has increased.« (Ebd., S. 4)

Pro Asyl dokumentierte systematische Refoulements durch die griechische Küstenwache zurück in türkische Gewässer, systematische Refoulements über die Landgrenze zur Türkei in der Region des Evros Flusses, systematische Misshandlungen von ankommenden Asylsuchenden, illegale Abschiebeanordnungen, systematische Inhaftierung von ankommenden Asylsuchenden unter menschenunwürdigen Bedingungen und einen Fall von Folter durch die griechische Küstenwache (vgl. ebd., S. 6–8). Der Bericht warf die Frage auf, ob die Situation von Asylsuchenden in Griechenland einen Verstoß gegen Artikel 4 der Europäischen Grundrechtecharta (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) darstellte. Darüber hinaus stellte er zentrale Grundlagen des griechischen Asylsystems in Frage: Unter anderem durch die dokumentierten systematischen Refoulements und die ungesetzlichen Abschiebungen hätten ankommende Asylsuchende keinen sicheren Zugang zu einem Asylverfahren in der EU. Damit würde eine Überstellung aus einem anderen Mitgliedstaat nicht zur Durchsetzung der Zuständigkeit für ein ordentliches Asylverfahren führen, sondern wäre der Beginn einer möglichen Kettenabschiebung in das Herkunftsland – ein Verstoß unter anderem gegen die Genfer Flüchtlingskonvention. Die Darstellung Pro Asyls überzeugte eine Reihe von deutschen Verwaltungsgerichten davon, dass die Situation in Griechenland trotz Ausschluss des Eilrechtsschutzes die einstweilige Aussetzung der Abschiebung

rechtfertige. Wenige Monate nach Veröffentlichung der Evaluation der Dublin-Verordnung durch die Kommission, wurde damit das Paradigma Dublins angezweifelt, dass in jedem Mitgliedstaat ein ordentliches Asylsystem existiere. Der Streit um das Prinzip der normativen Vergewisserung und den Eilrechtsschutzausschluss ging damit weit über den Kreis der lokalen Verwaltungsgerichtsverhandlungen hinaus und wurde vor einer breiteren Öffentlichkeit ausgetragen.

Ein Jahr später, im Oktober 2008, unternahm Karl Kopp, Direktor der Europaabteilung von Pro Asyl, eine weitere Recherchereise nach Griechenland. Pro Asyl veröffentlichte die Ergebnisse dieser Recherche im November 2008 unter dem Titel »The situation in Greece is out of control« (Kopp 2008). Kopp selbst leitet den Bericht folgendermaßen ein:

> »My research focused on the situation of asylum seekers and individuals returned to the Greek capital on the basis of the Dublin II Regulation. […] Time and again I was told, »the situation is out of control«. […] Greece is unable to meet current asylum requirements. Greek critics of the government's asylum policy also say that this small country could not cope with the current humanitarian crisis, even if the political will was there.« (Ebd., S. 1)

Der Bericht listet im weiteren Verlauf eine Vielzahl von gravierenden Mängeln im griechischen Asylsystem auf. So war die zentrale Anlaufstelle für Asylanträge in Griechenland für Asylsuchende monatelang nicht geöffnet. Asylsuchende wurden an der Tür weggeschickt und hatten damit keinen Zugang zum Asylverfahren. Auch in den Monaten, in denen die zentrale Anlaufstelle geöffnet hatte, war der Zugang zum Asylverfahren begrenzt und würdelos:

> »The Greek authorities set up a special procedure to issue appointments as long ago as autumn 2007. Asylum seekers had to queue up on Sundays in order to obtain an appointment for the following week. Queues were usually in excess of 1,000, of which approximately 300 randomly selected individuals managed to obtain an appointment. The others were forced to come back a week later and go through the same degrading procedure all over again.« (Ebd., S. 2–3)

Für Asylsuchende, die keinen Asylantrag stellen konnten, war der Aufenthaltsstatus auch nicht durch das laufende Verfahren gesichert und sie konnten, ohne die Möglichkeit einen Asylantrag zu stellen, von der Polizei festgenommen, inhaftiert und abgeschoben werden – ein Verstoß gegen das Refoulementverbot (vgl. ebd., S. 2). Auch nach einer erfolgreichen Antragstellung blieb das Asylsystems desolat: Laut Bericht waren von den 8.387 Entscheidungen in Asylverfahren alle negativ. Es gab in erster Instanz keine einzige positive Entscheidung (vgl. ebd., S. 4). Alexia Vassiliou, Greek Refugee Council, wird mit den Worten zitiert:

> »All it [die erste Instanz des griechischen Asylverfahrens; D.L.] is, in reality, is a screening procedure where police officers decide whether an asylum application is rejected as ›manifestly unfounded‹ or merely ›unfounded‹. Details of the application are not examined.« (Ebd., S. 5)

Während die Recherchen von Pro Asyl eine wichtige Ressource für Klageverfahren gegen Dublin-Bescheide in Griechenland-Fällen bildete, blieb auch die Seite der Beklagten nicht untätig. Die Wissensproduktion für Gerichtsverfahren in Dublin-Fällen wurde zu einem Feld der Auseinandersetzung.

Im November 2008, einen Monat nach der zweiten Recherchereise Pro Asyls und nach einigen durch Verwaltungsgerichte ausgesetzten Überstellungen nach Griechenland (vgl. Kopp 2009, S. 2), schickte das BAMF selbst eine Delegation nach Griechenland. Diese führte Gespräche mit dem deutschen Botschafter, einem Mitarbeiter des griechischen Innenministeriums, dem stellvertretenden Leiter der Ausländerbehörde, dem Polizeidirektor, der auch Leiter der zentralen Ausländerbehörde Attika ist, der Leiterin einer Aufnahmeeinrichtung, der griechischen UNHCR-Vertreterin und Vertreter*innen des griechischen Flüchtlingsrats. In dem daraus resultierenden internen Bericht vom 03.12.2008 nimmt die Autorin aus dem BAMF direkt auf den Bericht von Pro Asyl Bezug. So wird ein Gesprächsbeitrag des stellvertretenden Leiters der griechischen Ausländerbehörde folgendermaßen wiedergegeben:

> »Er [der stellvertretende Leiter der griechischen Ausländerbehörde; D.L.] war auch über die Berichterstattung von Herrn Kopp im Bilde. Dieser habe z.B. vor Ort berichtet, in Lesbos gebe es keinen Arzt für die Flüchtlinge, während die Dame neben ihm sich erhoben hätte und darauf hinwies Ärztin zu sein. Diese Episode findet sich in keinem der Berichte.« (ORR'in Escherle 2008, S. 4)

Damit zielte das BAMF auf Infragestellung der Glaubwürdigkeit der Berichte Pro Asyls. Der größte Teil des Berichts versucht, die Kritik an den Zuständen in Griechenland zu widerlegen: Die Öffnung der behördlichen Stelle zu Asylantragstellung diene dazu, dass auch arbeitenden Asylsuchenden die Möglichkeit einer Antragstellung gegeben werden solle (vgl. ebd., S. 4). Falls eine Asylantragstellung nicht allen Wartenden möglich wäre, fänden bis zum nächsten Wochenende keine Festnahmen statt, »[…] da den zuständigen Stellen das Problem ja bekannt sei« (ebd., S. 4). Die kritisierte monatelange Schließung der Stelle für Asylanträge sei keine Schließung gewesen, es wären lediglich vorher erfasste Verfahren abgearbeitet und deshalb keine neuen Anträge angenommen worden (vgl. ebd., S. 5). Auf den Vorwurf, dass durch die verzögerte Antragstellung die Gefahr einer Abschiebung ohne die Möglichkeit auf ein vorheriges Asylverfahren drohe, wird die griechische UNHCR-Vertreterin paraphrasiert, dass »[…] [e]ine direkte Gefahr eines Verstosses [sic!] ge-

gen das non-refoulement-Gebot von Seiten Griechenland […] nicht gesehen [wird]« (ebd., S. 8).

Auf Basis dieses Berichts schrieb das BAMF Stellungnahmen in Gerichtsverfahren. So schrieb Escherle, die Autorin des internen BAMF Berichtes vom Dezember 2008, am 05.01.2009 eine Stellungnahme an das Verwaltungsgericht Frankfurt. In dieser vertrat sie für das BAMF die Position, dass an der Zuständigkeit Griechenlands für die Durchführung des Asylverfahrens keine Zweifel bestehen und dass die »Voraussetzungen für die Ausübung eines Selbsteintrittsrechts durch die Bundesrepublik Deutschland« nicht vorliegen (vgl. BAMF 2009, S. 1). Die Situation des griechischen Asylsystems beschreibt sie in direkter Abgrenzung zum Titel des zweiten Berichts von Pro Asyl als geordnet:

> »Die vorgefundenen Situation in Griechenland stellt sich nicht ›out of control‹ dar. Vielmehr räumt die griechische Seite den Dublinrückkehrern wie anderen Asylbewerbern die Möglichkeit ein, Asylantrag zu stellen [sic!], eine Arbeit aufzunehmen, die Hilfe vorallem [sic!] nichtstaatlicher Hilfsorganisationen in Anspruch zu nehmen und auch gegebenenfalls Rechtsmittel gegen negative Entscheidungen einzulegen.« (Ebd., S. 1–2)

Es ist davon auszugehen, dass die Erkenntnisse des Berichts von Escherle in einer Vielzahl von Eil- und Klageverfahren für Stellungnahmen des BAMFs genutzt wurden. Neben der Stellungnahme an das VG Frankfurt vom 05.01.2009 ist mir die Verwendung in einer Stellungnahme an das VG Schleswig-Holstein vom 08.01.2009 bekannt. In Reaktion auf den »Gegenbericht« des BAMF reiste Karl Kopp für Pro Asyl im Januar 2009 erneut nach Griechenland, um die Darstellung des BAMF zu prüfen. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass der Bericht des BAMF »unzutreffend und ergänzungsbedürftig« sei. Der Escherle-Bericht »blende[n] zentrale Problemfelder aus« und sei »in der Gesamtschau verharmlosend« (Kopp 2009, S. 8).[12]

Während das Bundesamt und Pro Asyl um die Deutungshoheit der Situation in Griechenland ringen, häufen sich die Interventionen anderer Akteure in Bezug auf die Problematik der Griechenland-Überstellungen: ECRE, der European Council on Refugees and Exiles, veröffentlichte im März 2008 einen Bericht zu Dublin, in dem er die verhalten positive Einschätzung der Kommission zum Dublin System als »fragwürdig« (ECRE 2008, S. 4, eigene Übersetzung) bezeichnete. Nur drei Tage nach diesem Bericht forderte ECRE die Kommission und die Mitgliedstaaten der Dublin-Verordnung zu einem Stopp aller Überstellungen nach Griechenland auf[13]. Human Rights Watch veröffentlichte im November 2008 mit »Stuck in a Revolving

---

12 Diese Kritik wurde in einem Bericht des Griechischen Flüchtlingsrats geteilt. (vgl. Greek Refugee Council 2009)

13 Pressemitteilung von ECRE vom 03.04.2008, leider zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes (Dezember 2019) nicht mehr online zugänglich.

Door – Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union« (Human Rights Watch 2008b) einen Bericht zur Situation von Asylsuchenden in Griechenland, der Belege für systematisches Refoulement in die Türkei liefert (vgl. ebd., S. 3–4). Darüber hinaus stützte dieser Bericht die Darstellung Pro Asyls über den kritischen Zustand des griechischen Asylsystems. Einen Monat später legt Human Rights Watch mit einem Bericht zur Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Griechenland nach, bei deren Schutz Griechenland versage (vgl. Human Rights Watch 2008a, S. 73–74). Der UNHCR forderte im April 2008 und dann noch einmal im Dezember 2008 europaweit die Dublin-Überstellungen nach Griechenland einzustellen[14]. Im Februar 2008 veröffentlicht der Kommissar für Menschenrechte des Europarates einen Bericht zur Menschenrechtssituation von Asylsuchenden in Griechenland, in dem er sich »extrem besorgt über die andauernden schwerwiegenden, systemischen Mängel in der griechischen Asylverfahrenspraxis« (Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 2009, Abs. 41, eigene Übersetzung) zeigt.

Diese Vielzahl von Berichten und Interventionen waren in den Klageverfahren von Asylsuchenden gegen ihre Dublin-Bescheide und damit auch gegen ihre Überstellungen nach Griechenland eine wertvolle juristische Ressource.[15] Der Frankfurter Rechtsanwalt Dominik Bender fasst die Situation der juristischen Kämpfe gegen die Dublin Überstellungen nach Griechenland vor den deutschen Verwaltungsgerichten eindrücklich zusammen:

> »Es war nun – soweit ersichtlich – unstrittig, dass in Fällen des § 34a Abs. 2 AsylVfG, in denen es um eine Abschiebung auf der Grundlage der Dublin-II-VO ging, (mindestens) die gleichen Ausnahmen gelten sollten, wie sie das Bundesverfassungsgericht für die Abschiebung auf der Grundlage der Sichere-Drittstaaten-Regelung formuliert hatte. Es war allerdings – soweit ersichtlich – ebenso unstreitig, dass keine der vom Bundesverfassungsgericht 1996 formulierten fünf Ausnahmefälle auf die Situation, mit der Asylbewerber in Griechenland konfrontiert sind und waren, zutraf. Die unterinstanzliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zog hieraus unterschiedliche Konsequenzen. Eine Gruppe von Gerichte [sic!] sagte: Der Katalog von Ausnahmefällen ist um eine sechste, unbenannte Gruppe, die die Situation in Griechenland erfasst, zu erweitern, und Eilrechtsschutz ist damit zulässig und möglicherweise auch begründet.

14 Vgl. die Pressemitteilungen des UNHCR vom 16.04.2008 und vom 05.12.2008. Beide sind leider zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes (Dezember 2019) nicht mehr online zugänglich. Ein Brief des UNHCR an Belgien vom 02.04.2009 an den Belgischen Minister für Migration und Asylpolitik, in dem ersterer letzteren auffordert die Überstellungen nach Griechenland einzustellen, ist in dem Urteil des EGMR M.S.S. v Belgium and Greece dokumentiert (EGMR 2011, Abs. 16).

15 Für eine ausführlichere Liste der wichtigsten Berichte zu Dublin und Griechenland siehe auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs M.S.S. v Belgium and Greece (EGMR 2011, Abs. 160).

> Eine andere Gruppe entschied: Es findet keine Erweiterung des Katalogs an Ausnahmefällen statt, und Eilrechtsschutz ist daher in Griechenlandfällen von vornherein ausgeschlossen. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zerfiel auf diese Weise in den sog. Griechenland-Fällen in einer vermutlich ziemlich einmaligen Weise binnen kürzester Zeit nach Einführung des Eilrechtsschutzausschlusses und nach Bekanntwerden der Verhältnisse in Griechenland in zwei große, unversöhnliche Lager: Die einen setzten Griechenland-Überstellungen grundsätzlich aus, die anderen grundsätzlich nicht. 161:103 – so die Statistik der Bundesregierung allein für die Spruchpraxis im Jahr 2009 – stand es in diesem historischen Meinungswettkampf.« (Bender 2011a, S. 283)

Immer wieder brachten die Kläger*innen negative Eilrechtsbeschlüsse der Verwaltungsgerichte vor das Bundesverfassungsgericht. Nachdem das BVerfG in einigen Fällen die Annahme der Verfahren verweigerte, untersagte es am 08.09.2009 vorläufig die Überstellung eines irakischen Asylsuchenden nach Griechenland, die vorher das Oberverwaltungsgericht Münster noch für zulässig erklärt hatte (vgl. ebd., S. 283–284). Damit startete es eine Reihe von mindestens zwölf weiteren Verfahren, in denen es analog entschied (vgl. ebd., S. 284). Die relativ niedrige Zahl an einstweiligen Anordnungen lag an der zwischenzeitlich hohen Quote an Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte (vgl. ebd., S. 285). Rechtspolitisch war die Situation bemerkenswert. Weil gegen die Entscheidungen in den Eilverfahren keine Rechtsmittel eingelegt werden konnten, gab es keine vereinheitlichende Rechtsprechung der oberen Instanzen – diese Aufgabe fiel damit dem Bundesverfassungsgericht zu. Bei der Verhandlung des BVerfG setzten die Verfassungsrichter*innen sich mit der juristischen Argumentation auseinander, die die erstinstanzlichen Verwaltungsrichter*innen in den zweieinhalb Jahren seit der ersten Entscheidung eines Gerichtes für die vorläufige Aussetzung einer Überstellung nach Griechenland entwickelt und sukzessive verfeinert hatten (vgl. ebd., S. 284). In der mündlichen Verhandlung verwies das Gericht auf eine europaweite kritische Auseinandersetzung der hohen und höchsten Gerichtsinstanzen mit den Überstellungen nach Griechenland. So habe der EGMR in etwa 600 Verfahren Überstellungen nach Griechenland mit einstweiligen Maßnahmen vorerst unterbunden. In Schweden, Österreich, Italien, Frankreich und der Schweiz hätten hohe oder höchste Gerichte sich gegen Überstellungen nach Griechenland entschieden (vgl. ebd., S. 285).

Obwohl in der Verhandlung eine Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Situation in Griechenland nicht stattfand, wurde doch deutlich, dass das BVerfG die Lage in Griechenland »für dramatisch hielt und nicht bereit war, dies ernsthaft in Frage zu stellen« (ebd., S. 286). Bundesinnenminister De Maizière argumentierte stellvertretend für die Bundesregierung ganz im Sinne des Prinzips der normativen Vergewisserung:

> »Es sei ein Gebot der ›inneren Würde der Staaten der EU‹, so De Maizière, dass die Rechtsstaatlichkeit anderer Mitgliedstaaten nach deren Beitritt grundsätzlich nicht mehr angezweifelt werde.« (Ebd., S. 288)

Daraufhin wies ihn Richter Di Fabio unter Verweis auf die »Würde des Menschen« zurecht (vgl. Bender 2011a, S. 288). Nach der Einschätzung des Rechtsanwaltes Dominik Bender zeichnete sich in der Verhandlung ab, dass das BVerfG einen Weg suche, in Griechenlandfällen Eilrechtsschutz zu ermöglichen (vgl. ebd., S. 290).

Zu einem dahingehenden Urteil sollte es allerdings nie kommen. Durch die Verkündung eines einjährigen Überstellungsstopps nach Griechenland und durch die Ausübung des Selbsteintrittsrechts in allen entsprechenden Fällen, kam das BMI am 19.01.2011 einem Urteil zuvor (vgl. Böhlo und Dolk 2011, S. 279; Bender 2011a, S. 292–293; Meyerhöfer et al. 2014, S. 157). Das BVerfG stellte daraufhin das Verfahren als erledigt ein.

In den Tagen nach dem Erlass überschlugen sich die Ereignisse: Am 21. Januar 2011 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Griechenland und Belgien für Verstöße gegen zwei Artikel der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) durch eine Überstellung nach der Dublin-Verordnung von Belgien nach Griechenland. Kurz darauf stoppten alle Mitgliedstaaten die Überstellungen nach Griechenland (vgl. EASO 2012, S. 38).

Das Verfahren vor dem EGMR lief unter dem Titel *M.S.S. v Belgium and Greece (EGMR 2011)*. M.S.S. sind die Initialen des Namens eines Afghanen, der in Afghanistan als Übersetzer arbeitete und 2008 von Kabul über Iran und die Türkei in die EU reiste (ebd., Abs. 9–53).[16] Er überquerte die Schengen-Außengrenze zwischen der Türkei und Griechenland. Am 07. Dezember wurden in Mytilini, auf der griechischen Insel Lesbos, seine Fingerabdrücke genommen. M.S.S. stellte in Griechenland keinen Asylantrag, sondern reiste über Frankreich weiter nach Belgien, wo er am 10. Februar 2009 Asyl beantragte. Der Abgleich seines Fingerabdrucks mit der Eurodac Datenbank ergab einen Treffer, der die Einreise über Griechenland dokumentierte. Am 18. März 2009 übermittelte die belgische Ausländerbehörde ein Übernahmeersuchen an die griechischen Behörden. Nachdem die Zweimonatsfrist für eine Antwort auf das Ersuchen ohne Antwort verstrichen war, werteten die belgischen Behörden dies als stillschweigende Zustimmung und die Zuständigkeit für das Asylverfahren ging auf Griechenland über.

Am 19. Mai 2009 verlängerte die belgische Ausländerbehörde seinen Aufenthaltstitel nicht weiter und forderten ihn auf, Belgien nach Griechenland zu verlassen. M.S.S. wurde daraufhin noch am gleichen Tag in Abschiebegewahrsam genommen. Die Überstellung nach Griechenland war für den 29. Mai 2009 geplant.

---

16 Die gesamte Darstellung des dem EGMR-Verfahren zugrundeliegenden Sachverhalts beruht auf diesen Abschnitten des Urteils.

Am gleichen Tag stellte sein Anwalt einen Eilantrag gegen die geplante Überstellung. Dieser wurde aus formalen Gründen abgewiesen, weil der Anwalt nicht an der Verhandlung teilnahm. Er konnte seine Überstellung einstweilig dadurch verhindern, dass er sich weigerte in das Flugzeug zu steigen. Die Überstellung am 29. Mai wurde abgebrochen, M.S.S. kam wieder in Abschiebegewahrsam. Ein zweiter Überstellungstermin wurde für den 15. Juni 2009 organisiert, diesmal begleitet durch Polizist*innen. Der Anwalt legte am 11. Juni 2009 erneut Rechtsmittel gegen diese Überstellung ein, das Gericht lehnte diese ein weiteres Mal aus formalen Gründen ab.

Am gleichen Tag beantragte der Anwalt für M.S.S. beim EGMR, dass die Überstellung nach Griechenland durch Anwendung der sogenannten *rule 39* ausgesetzt werden solle. Diese Eilanordnungen sind in Art. 39 der Verfahrensordnung des EGMR geregelt.[17] Durch diese kann der EGMR als vorläufige Maßnahme Verfahrensanordnungen erlassen, wenn ansonsten ein nicht wiedergutzumachender Schaden unmittelbar bevorsteht, der nicht anders abgewendet werden kann (vgl. Markard 2012, S. 4). Diesen Antrag lehnte der EGMR ab.

Am 15. Juni 2009 wurde M.S.S. nach Athen abgeschoben und dort direkt in einem Gebäude neben dem Flughafen in einer kleinen Zelle zusammen mit 20 anderen Personen unter unwürdigen Bedingungen für vier Tage eingesperrt. Nach seiner Entlassung war M.S.S. obdachlos und ohne Zugang zum Sozialsystem. Er lebte mit anderen Afghanen in einem Park in der Athener Innenstadt. Er bekam eine *pink card*, ein Identitätsnachweis für Asylantragsteller*innen. Durch die mit der Obdachlosigkeit einhergehende fehlende Postadresse ergaben sich für M.S.S. Hürden beim effektiven Zugang zum Asylverfahren. Während der ganzen Zeit hielt er per SMS Kontakt zu seinem Anwalt in Belgien, der den EGMR informiert hielt.

Der EGMR forderte die griechische Regierung auf, die geplanten Maßnahmen bezüglich der Abschiebung und der Sozialhilfe für M.S.S. zu beschreiben. Nachdem diese nicht innerhalb der Frist antwortete, entschied sich das Gericht nun doch *rule 39* anzuwenden und verpflichtete Griechenland bis zum Ausgang des Gerichtsverfahren M.S.S. nicht abzuschieben. Am 01. August 2009 wurde M.S.S. bei dem Versuch, mit falschen bulgarischen Identitätspapieren aus Griechenland auszureisen, am Flughafen festgenommen und sieben Tage eingesperrt. Er berichtete in diesen Tagen von Polizisten in Haft geschlagen worden zu sein. Wegen dieser versuchten Ausreise mit falschen Papieren wurde M.S.S. in der Folge zu einer Haftstrafe von zwei Monaten auf Bewährung verurteilt und aus Griechenland ausgewiesen. Am 20. Januar 2010 wurde die Ausweisung aus Griechenland zurückgenommen. Sechs Tage später fand das griechische Ministerium für Gesundheit und soziale Solidarität

17 Diese wird gemäß Art. 26 lit. d EMRK vom Plenum des Gerichtshofs erlassen. Deutsche Fassung: BGBl. III 2009/43.

nach eigener Auskunft eine Unterkunft für M.S.S., konnte ihn aber wegen seiner fehlenden Postanschrift nicht über dieselbe informieren.

Bei der Verlängerung seiner *pink card* wurde M.S.S. eine Ladung für eine Anhörung auf Griechisch ausgehändigt und nicht übersetzt. Er erschien nicht zu der Anhörung. Am 01. September 2010 versuchte M.S.S. ein weiteres Mal Griechenland zu verlassen, diesmal Richtung Italien. Er wurde von der griechischen Polizei in Patras gestoppt und zur türkischen Grenze zur Ausweisung gebracht. Im letzten Moment stoppte die griechische Polizei die Abschiebung über die türkische Grenze, laut M.S.S. wegen der Anwesenheit türkischer Polizisten in der Gegend.

M.S.S. vertrat, repräsentiert durch seinen Rechtsanwalt, in seiner Klage die Ansicht, dass seine Ausweisung und Überstellung von Belgien nach Griechenland gegen Artikel 2 (Recht auf Leben) und 3 der EMRK (Verbot der Folter) verstoßen habe. Seine Behandlung in Griechenland sei ein Verstoß gegen Artikel 3 der EMRK gewesen. Außerdem habe er keinen Zugang zu effektivem Rechtsschutz im Sinne von Artikel 13 der EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) gehabt (EGMR 2011, Abs. 3). Das Gericht gab M.S.S. in seinem Urteil am 21. Januar 2011 weitgehend recht und urteilte, dass Griechenland wegen der Haftbedingungen und der Lebensbedingungen gegen Artikel 3 EMRK, das Folterverbot, verstoßen habe. Darüber hinaus habe Griechenland wegen der Mängeln im Asylverfahren und der Gefahr, ohne eine ordentliches Asylverfahren nach Afghanistan abgeschoben zu werden, gegen Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 3 verstoßen. In Bezug auf Dublin war der deutlich spektakulärere Teil des Urteils aber, dass auch Belgien durch die Überstellung von M.S.S. nach Griechenland gegen Artikel 3 und Artikel 13 EMRK verstoßen hatte. Dadurch stellte der EGMR fest, dass abschiebende Staaten eine Mitverantwortung für die Zustände in den Zielstaaten haben.

Dadurch erklärte der EGMR die Behördenpraxis der Überstellung ohne Ansehen der tatsächlichen Zustände in den Zielstaaten für menschenrechtswidrig. Die sich in diesem Urteil ausdrückende neue juristische herrschende Meinung schrieb sich in den kommenden Jahren über die Verhandlungen um Dublin III in die Neufassung der Verordnung ein und wurde so in den Gesetzestext von Dublin III übertragen, konkret in den Erwägungsgrund 19 der Präambel und Artikel 27, in dem Rechtsmittel gegen Überstellungsentscheidungen geregelt wurden. Auch dieser Übertrag geschah nicht automatisch, sondern wurde in den Verhandlungen von den Akteur*innen erstritten, die sich für die Stärkung der Rechte der Asylsuchenden in der Verordnung einsetzten. Auf meine Frage nach dem Einfluss der Gerichtsverfahren auf die Verhandlungen um Dublin III beschrieb meine Interviewpartnerin die wichtige Rolle, die diese Gerichtsverfahren für die Verhandlungen spielten:

> »Quite big, I have to say, since the file was locked for so long because of the suspension of transfers, and the suspension of transfers was of course a bit directed towards Greece and was used so that the court case actually had an impact on that

> was working, that gave us the guarantee that in the extreme cases there is a possibility that transfers will actually be stopped, even if we do not have the suspension mechanism with it. So I think that sort of – that was the final thing that could unlock that position and really get the negotiations started. Then again, [...] you do see with those two court cases that it had a real impact on member states and that it would result in what we wanted, which gave us the guarantee to sort of – so yes, it was important. It really came at the right time. And during the negotiations all the time was reference to those cases, all the time, all the time. (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012)

Damit war der Kampf um das Prinzip der normativen Vergewisserung in Bezug auf die Dublin-Verordnung beendet. Das Recht auf eine juristische Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Begebenheiten in einem Zielstaat von Überstellungen wurde erstritten.

Wie kam es zu diesem folgenreichen Urteil? Noch 2008 wies der EGMR in *K.R.S. v United Kingdom* in einer ähnlichen Konstellation die Klage gegen eine Überstellung von Großbritannien nach Griechenland mit der Begründung ab, dass dem Kläger in Griechenland der Rechtsweg gegen rechtswidrige Behandlung offenstehe (vgl. Clayton 2011, S. 761). Wie ist vor diesem Hintergrund die veränderte Spruchpraxis im Fall *M.S.S. v Belgien und Griechenland* zu erklären? Was hatte sich seit dem Fall *K.R.S. v United Kingdom* verändert? Der offensichtlichste Unterschied zwischen dem Fall M.S.S. und K.R.S. ist, dass M.S.S. getan hat, zu was der EGMR K.R.S. aufgefordert hat: Er hat *aus Griechenland* vor dem EGMR gegen seine Behandlung und Lebensbedingungen in Griechenland geklagt. Insofern war die Fallkonstellation für ein solch einschneidendes Urteil in diesem Fall günstiger.

Nur weil M.S.S. auch unter Bedingungen langer Obdach- und Mittellosigkeit, abgeschnitten von Unterstützungssystemen und konfrontiert mit einem brutalen und dysfunktionalen Bürokratie- und Polizeiapparat kontinuierlich Kontakt zu seinem Anwalt in Belgien hielt und die Klage weiterbetrieb, war dieser Erfolg möglich. All dieses Engagement des Asylsuchenden wäre verpufft, wenn er nicht von einem motivierten und spezialisierten Anwalt vertreten worden wäre, der auch unter schwierigen Bedingungen die Klage weiterverfolgte und die Situation seines Mandanten in juristische Argumentation übersetzte. Darüber hinaus spielte die Wissensproduktion für das Verfahren eine entscheidende Rolle. Wie schon in der Verhandlung vor dem deutschen BVerfG fand der EGMR die Darstellung der Regierungsvertreter*innen über die Situation in Griechenland weniger überzeugend, als die Darstellungen der NGOs, des UNHCRs oder des Europäischen Kommissars für Menschenrechte. Während die Berichte im Fall von K.R.S. noch nicht ausreichten um die Abwägungsprozesse des Gerichts zugunsten des Klägers zu entscheiden, lagen im Fall von M.S.S. genug hochwertige, aktuelle und spezifische Berichte vor, um genau dies zu tun (vgl. ebd., S. 763). Viele dieser Berichte waren das Ergebnis

der Arbeit eines transnationalen, Netzwerks linksliberal-alternativer Akteur*innen mit einem Gespür für die historische Möglichkeit, die sich durch den Zustand des griechischen Asylsystems bot.

Das European Asylum Support Office (EASO) bestätigte in seinem Jahresbericht für das Jahr 2011, dass alle Überstellungen nach Griechenland von allen Mitgliedstaaten ausgesetzt wurden (EASO 2012, S. 38). Diese Aussetzung wurde auch im Jahr 2012 weitergeführt, außer in einigen wenigen Fällen, welche Personen betrafen, »[…] who were in possession of a valid residence permit in Greece or who explicitly and repeatedly expressed the wish to be transferred to Greece« (EASO 2013, S. 70).

Die Auswirkungen auf die Überstellungspraxis zwischen den Mitgliedstaaten lässt sich an Überstellungszahlen ablesen. Während Griechenland 2009 (siehe Tabelle 5 im Anhang) und 2010 (siehe Tabelle 6 im Anhang) nach Italien das Land war, in welches in der Bilanz[18] mit etwa tausend Überstellungen die meisten Überstellungen durchgeführt wurde, ist die Situation 2011 eine völlig andere. Die Überstellungen nach Griechenland brechen auf 55 Überstellungen ein und halten sich ungefähr die Waage mit den 84 Überstellungen aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten (siehe Tabelle 7 im Anhang).

Diese Aussetzung der Überstellungen in einen Mitgliedstaat und damit die Relativierung des Prinzips der normativen Vergewisserung wäre bei jedem Mitgliedstaat ein harter Schlag für das politische Projekt Dublin gewesen. Mit Griechenland wurden aber die Überstellungen in denjenigen Mitgliedstaat ausgesetzt, über den zu dieser Zeit der allergrößte Teil der asylsuchenden Migrant*innen in die EU reiste. Damit wurde eines der Kernstücke der Dublin-Verordnung, die Zuständigkeitsverteilung auf Grund des ersten illegalisierten Grenzübertritts, in einem Großteil der Fälle nicht mehr anwendbar. Dieser Zustand wird viele Jahre andauern. Die Frage, die in den Monaten nach dem Urteil und der Aussetzung der Überstellungen die Kritiker*innen der Dublin-Verordnung elektrisierte, war: Wenn es möglich ist, die Überstellungen in einen Mitgliedstaat zu stoppen, lassen sich dann auch die Überstellungen in andere Mitgliedstaaten aussetzen – wenn ein Stein im *Dublin-Domino* zu Fall gebracht werden konnte, was braucht es um eine ganze Kette zu kippen? In wie viele Mitgliedstaaten müssten die Überstellungen ausgesetzt werden, damit Dublin zusammenbricht?

---

18 Die Überstellungsbilanz errechnet sich durch die ausgehenden minus die ankommenden Überstellungen in einen Staat.

5.4 2012–2014: Dublin III, Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten und Dublin-Domino

Bevor wir uns den Fragen nach den Kämpfen um die Aussetzungen der Überstellungen in andere Mitgliedstaaten als Griechenland und der generellen Umsetzung der Verordnung durch die Behörden ab 2012 zuwenden, greife ich zwei offene Erzählstränge aus dem letzten Kapitel auf – die Entwicklung der Rechtsprechung der höchsten europäischen Gerichte und den Fortgang der Verhandlungen um Dublin III.

Ein knappes Jahr nach dem Urteil des EGMR im Fall M.S.S. erreicht ein weiteres Dublin-Verfahren ein europäisches Gericht. Diesmal setzte sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Verfahren, in dem zwei Rechtssachen zusammengefasst wurden, mit Überstellungen nach Griechenland auseinander. In der Rechtssache C-411/10 ging es um einen Afghanen, N.S., der über Griechenland in das Vereinigte Königreich reiste, wo er im Januar 2009 einen Asylantrag stellte (EuGH 2011, Rn 34–35). Nachdem Griechenland im Dublin-Verfahren am 18. Juni 2009 zuständig wurde, klagte sich N.S. durch die Instanzen des britischen Gerichtssystems, bis schließlich der Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) das Verfahren aussetzte und dem EuGH zentrale europarechtliche Fragen zur Vorabentscheidung vorlegte (ebd., Rn 49–50). Es ging um die schon im Fall M.S.S. diskutierte Frage, ob und inwiefern ein überstellender Staat die tatsächlichen Verhältnisse im Zielstaat der Überstellung prüfen müsse, oder ob vorausgesetzt werden kann, dass Mitgliedstaaten der Dublin-Verordnung sichere Staaten mit funktionierenden und gesetzeskonformen Asylverfahren sind.

In der zweiten Rechtssache, C-493/10, waren die Kläger*innen fünf Personen aus Afghanistan, dem Iran und Algerien, die unabhängig voneinander über Griechenland nach Irland reisten, wo sie einen Asylantrag stellten (ebd., Rn 51). Alle fünf klagten gegen die darauf folgenden drohenden Überstellungen nach Griechenland. Auch der irische High Court legte das Verfahren daraufhin dem EuGH zum Vorabentscheid der europarechtlichen Fragen vor. Letzterer verband beide Rechtssachen zu einem Verfahren, mit einer mündlichen Verhandlung und einem Urteil. Die politische Bedeutung dieses Verfahrens lässt sich schon an der Vielzahl der es auf den verschiedenen Seiten begleitenden Akteur*innen erkennen: Beteiligt waren die Kläger*innen, die Equality and Human Rights Commission, Amnesty International, das AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe; UK), der UNHCR, die französische, niederländische, finnische, irische, belgische, tschechische und italienische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Europäische Kommission.

Im Urteil gibt der EuGH eine differenzierte Antwort auf die Frage nach der Anwendbarkeit des Prinzips der normativen Vergewisserung:

> »Unter diesen Bedingungen muss die Vermutung gelten, dass die Behandlung der Asylbewerber in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Charta sowie mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK steht. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses System in der Praxis auf größere Funktionsstörungen in einem bestimmten Mitgliedstaat stößt, so dass eine ernstzunehmende Gefahr besteht, dass Asylbewerber bei einer Überstellung in diesen Mitgliedstaat in einer Weise behandelt werden, die mit ihren Grundrechten unvereinbar ist. […] Falls dagegen ernsthaft zu befürchten wäre, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber im zuständigen Mitgliedstaat systemische Mängel aufweisen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Mitgliedstaat überstellten Asylbewerber im Sinne von Art. 4 der Charta implizieren, so wäre die Überstellung mit dieser Bestimmung unvereinbar.« (Ebd., Rn 80, 81, 86)

Überstellungen sollen also bei einfachen Mängeln oder Menschenrechtsverletzungen nicht ausgesetzt werden können, bei *systemischen Mängeln*, die zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung führen würden, aber schon. Eine höhere Hürde für Überstellungen würde den »Daseinsgrund der Union und die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, konkret das Gemeinsame Europäische Asylsystem« (ebd., Rn 83) gefährden.

Auf den Einwand der belgischen, italienischen und polnischen Regierung, dass Staaten nicht über geeignete Instrumente verfügen würden, um die Beachtung der Grundrechte im Zielstaat der Überstellung einzuschätzen, entgegnete das Gericht, dass die Staaten, hierfür auf Berichte internationaler NGOs, des UNHCRs und der Kommission zurückgreifen könnten (vgl. ebd., Rn 90–91). Setzt ein Mitgliedstaat eine Überstellung aus, so solle er entweder den Antrag selbst prüfen oder die Prüfung der Zuständigkeitskriterien fortführen, um festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat für zuständig erklärt werden kann (vgl. ebd., Rn 123).

Auch wenn der EuGH sich im Wesentlichen der Rechtsauffassung des EGMR anschloss, war sein Urteil in der Sache N.S. von großer Bedeutung. Der EGMR bezieht sich in seinen Urteilen auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und seine Entscheidungen sind nur für die konkret am jeweiligen Prozess beteiligten Akteur*innen unmittelbar bindend. Im Unterschied dazu ist der EuGH die höchste Instanz für die Auslegung des Unionsrechts und seine Entscheidungen in diesem Bereich sind bindend für alle Regierungen und Gerichte in der EU. Erst durch das Urteil des EuGH wurde die vom EGMR formulierte Rechtsauffassung damit für alle Staatsapparate der EU unmittelbar bindend.

5.4.1 Einigung auf Dublin III

Die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament um Dublin III waren am strittigen Punkt des Aussetzungsmechanismus festgefahren. Wie schon beschrieben änder-

te das Urteil im Fall M.S.S. im Januar 2011 die Verhandlungskonstellation deutlich. Die Überstellungsstopps durch die europäischen Gerichte führten dazu, dass das Parlament aufhörte, auf einen in der Verordnung selbst festgeschriebenen Aussetzungsmechanismus zu bestehen. Die Parlamentarier*innen vertrauten darauf, dass in Härtefällen die Überstellungen durch die Gerichte gestoppt werden würden. Mit seiner weicheren Verhandlungsposition brachte das Parlament wieder Bewegung in die Verhandlungen.

Um den Aussetzungsmechanismus doch noch zu ermöglichen, schlug die Kommission im April 2011 einen Paket-Deal mit einem anderen sehr umstrittenen Thema vor: Wenn die Mitgliedstaaten im Rat sich auf einen Aussetzungsmechanismus einlassen würden, würde die Kommission den Mitgliedstaaten in Bezug auf den von ihnen geforderten Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Daten entgegenkommen (vgl. Rat der Europäischen Union 2011b, S. 3). Darüber hinaus gab es im gleichen Monat ein Papier der Regierungen von Zypern, Griechenland, Malta, Italien und Spanien, die »die EU« aufforderten, auf die Mitgliedstaaten einzuwirken, dass die anderen Mitgliedstaaten doch noch dem Aussetzungsmechanismus in den Dublin III Verhandlungen zustimmen (vgl. Innenminister*innen von Zypern, Griechenland, Italien, Malta und Spanien 2011). Beide Initiativen konnten sich nicht durchsetzen.

Den Durchbruch brachte schließlich eine Initiative innerhalb des Rates, welche die polnische Ratspräsidentschaft auf einem informellen Innenminister*innentreffen in Sopot am 18. Juli 2011 in die Verhandlungen einbrachte. Sie schlug einen Frühwarnmechanismus[19] vor, der die Entstehung von Asylkrisen früh anzeigen und präventive Maßnahmen gegen die Krisen möglich machen sollte. Als Ultima Ratio, wenn alle anderen Maßnahmen versagten, könnte dann der Aussetzungsmechanismus am Ende eines langen Prozesses stehen. Dieser Vorschlag stieß auf viel Zustimmung unter den Minister*innen (vgl. Rat der Europäischen Union 2011a, S. 2). Diese Zustimmung bezog sich allerdings vor allem auf den Frühwarnmechanismus und weniger auf den Aussetzungsmechanismus: auf dem Rat der Justiz- und Innenminister*innen am 22./23. September 2011 in Brüssel sprachen sich die Mitgliedstaaten mehrheitlich für den Frühwarn- aber gegen den Aussetzungsmechanismus aus (vgl. BMI 2011, S. 4). Am 8. März 2012 hatte der Rat formell die Absicht erklärt, dass in den Verhandlungen mit dem Parlament auf einen »Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung im Dublin System« (vgl. Rat der Europäischen Union 2012c, eigene Übersetzung). Kurz darauf, im April 2012, erteilte der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Coreper) der Ratspräsidentschaft das Mandat, auf dieser Basis die nächste Runde der Verhandlungen mit Parlament und Kommission zu beginnen (vgl. Rat der Europäischen Union 2012a).

19 Im Dokument des Rates wird von einem »early warning, and preparedness process« (Rat der Europäischen Union 2011a) gesprochen.

In dieser Runde ging es dann Schlag auf Schlag: Am 18. Juli entwarf der Coreper einen Kompromissvorschlag für Dublin III (vgl. Coreper 2012a), am 19. September 2012 wurde dieser vom LIBE-Ausschuss des Parlaments angenommen (vgl. Rat der Europäischen Union 2012b).

Damit gab es nach fast vier Jahren Verhandlungen eine Einigung auf die Grundzüge der neuen Dublin III Verordnung. Der Aussetzungsmechanismus wurde nicht aufgenommen und es gab kein neues System für Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Stattdessen wurde dafür der Frühwarnmechanismus geschaffen, der die Entstehung von »Asylkrisen« vorhersehen und präventive Maßnahmen möglich machen sollte. Insofern hat sich der Rat mit seiner Verhandlungsposition weitgehend durchgesetzt. In einem Interview mit der Kommission lässt sich unschwer die fehlende Begeisterung für diese Lösung herauslesen, obwohl der Vorschlag für den Mechanismus wohl auch aus der Feder der Kommission kam:

> »This Early Warning, Preparedness and Crises Management mechanism is very much the inheritance of the suspension mechanism, missing the last link which was the suspension of transfers. The questions remain: ›What if, despite efforts, we do not manage to prevent a crisis? What do we do then?‹ And we had something foreseen for that, which member states took out. Otherwise it has more or less the same steps, well, somehow watered down.« (Interview mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, 2012)

Wie lässt sich vor dem Hintergrund der kritischen Einstellung des Parlaments zu Dublin die Zustimmung zu dem Entwurf von Dublin III erklären? Immerhin blieb die Dublin-Verordnung in ihren Grundzügen erhalten, der geforderte grundsätzliche Umbau Dublins fiel aus. Dafür gibt es im Wesentliche zwei Argumentationslinien in den Interviews mit Parlamentarier*innen. Der erste nimmt auf ungeschriebene Verhaltenskodizes in Verhandlungen zwischen EU-Institutionen Bezug:

> »Angenommen haben die [das Parlament bzw. der LIBE-Ausschuss – D.L.] zum guten Teil auch um des Kompromiss willen. Es ist nun mal so lange verhandelt worden. […] Also das ist schon ein bestimmtes Commitment was man da eingeht, eine Verpflichtung. Wenn man da überhaupt an den Verhandlungen teilnimmt, Vorschläge macht, anfängt da rumzufeilschen, dann will man ja ein Ergebnis haben. Und dann steht man wirklich unehrlich da, wenn man dann in letzter Sekunde sagt: ›Nee, aber das ist jetzt alles Mist!‹ und ›Wir gehen!‹.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, LIBE-Ausschuss, 2012)

Neben dieser Handlungserwartung einmal begonnene Verhandlungen nicht am Ende platzen zu lassen, gibt es noch einen in der konkreten Verhandlungssituation liegenden Grund für die Zustimmung des Parlaments zum Entwurf von Dublin III: Die verhandelnden Parlamentarier*innen wählten nicht für oder gegen Dublin, son-

dern zwischen einem schlechten Dublin II und einem, je nach Perspektive, etwas besseren Dublin III:

> »And now what do you do? You continue to complain about something that you'll never going to have or at least not having for the moment, or you work on what you have on the table and take the real chance of actually making it better. [...] And of course we wanted to go even further. But it is a compromise, and in the end it is a lot better what we have now than what we had before. And then, when we have the vote, your vote in the Committee is that it's the old Dublin or the new Dublin. You don't vote for Dublin or no Dublin. And in that choice it is, I think, very clear that we have to take our responsibility, and even if we don't like this system per se, we at least want to make it better.« (Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012)

Tatsächlich hatte das Parlament aber in verschiedenen Bereichen wie Rechtsschutz, Haft und für unbegleitete Minderjährigen die Rechtsstellung der Betroffenen in der Dublin-Verordnung verbessern können (vgl. Pelzer 2013; Peers 2012a).

Mit dieser Einigung waren die Verhandlungen allerdings noch nicht vorbei. Der verhandelte Gesetzestext brauchte vor seiner Verabschiedung noch redaktionelle Überarbeitung. Für diese Arbeiten wurde die Kommission im Rahmen eines sogenannten Komitologieverfahrens vom Rat und dem Parlament beauftragt. Es folgte eine weitere Runde angespannter Verhandlungen um die Frage, ob diese Überarbeitung in der Form von *delegierten Rechtsakten* (AEUV: Art. 290) oder *Durchführungsrechtsakten,* spezifisch einem *Prüfverfahren, (AEUV: Art. 291)* umgesetzt werden soll. Delegierte Rechtsakte geben der Kommission deutlich mehr Handlungsspielraum und dem Parlament einen größeren Einfluss, während bei einem Prüfverfahren der Rat deutlich mehr Einfluss hat. Entsprechend war die Frage, für welche Artikel der neuen Verordnung welches Verfahren angewendet werden sollte, ein Ringen um Einfluss zwischen Rat, Parlament und Kommission (vgl. Interview mit einem Mitglied des Europaparlaments, Verhandlungsgruppe Dublin III, 2012).

Nach etwa zwei weiteren Verhandlungsmonaten akzeptierte der Coreper einen Kompromissvorschlag im Komitologieverfahren. Im Kontext des Artikel 8 (Zuständigkeitsregelung im Fall von Minderjährigen) und Artikel 16 A (Zuständigkeitsregelung im Fall von abhängigen Familienangehörigen) wurde der Kommission die Befugnis für Delegierte Rechtsakte erteilt. In anderen Fällen, beispielsweise für die Bedingungen der Erstellung und Übermittlung von Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuchen wurde sie beauftragt, Durchführungsrechtsakte zu erlassen (vgl. Coreper 2012b). Auf dieser Basis wurde am 6.12.2012 schließlich die politische Übereinkunft auf den Gesamttext der neuen Dublin III-Verordnung erzielt (vgl. Generalse-

kretariat des Rates der Europäischen Union 2013). Dublin III[20] wurde am 26. Juni 2013 ratifiziert, am 29. Juni im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, ist am 19. Juli 2013 in Kraft getreten und wurde auf ab dem 01. Januar 2014 gestellte Asylanträge angewendet.

5.4.2 Rechtskämpfe um Überstellungen nach Italien

Das Kapitel zur Geschichte von Dublin unter Dublin II endete mit der Frage: Wenn es möglich ist, die Überstellungen in einen Mitgliedstaat zu stoppen, lassen sich dann auch die Überstellungen in andere Mitgliedstaaten aussetzen? Und in wie viele Mitgliedstaaten müssten die Überstellungen ausgesetzt werden, damit Dublin zusammenbricht? Vor deutschen Verwaltungsgerichten wurde gegen Überstellungen in verschiedenste Mitgliedstaaten geklagt. Die stärkste Dynamik entwickelten dabei die Klagen gegen Überstellungen in den Staat, in den mit Abstand am meisten überstellt wurde – Italien.

Um die rechtlichen Kämpfe um Überstellungen nach Italien zu verstehen, sollten wir uns die Situation im Mittelmeerraum ab 2010 vergegenwärtigen. In Tunesien ging die Bevölkerung im Dezember 2010, nach der Selbstverbrennung des Straßenhändlers Mohamed Bouazizi, massenhaft gegen das Regime Ben Alis auf die Straße. Diese Proteste führten innerhalb von wenigen Wochen zum Sturz des tunesischen Staatsoberhaupts und andererseits zu zunächst meist unbewaffneten Massenprotesten verteilt über die ganze arabische Welt (vgl. Haas und Lesch 2012, S. 1). Der Arabische Frühling war in vollem Gange. Demonstrant*innen besetzten Plätze, Polizei und Militär gingen gegen sie vor, Regierungen wurden gestürzt, Bürgerkriege brachen aus. Der damit verbundene staatliche Kontrollverlust in verschiedenen nordafrikanischen Staaten ließ eine Lücke im vorgelagerten Grenzregime der EU entstehen – in den verschiedenen nordafrikanischen Ländern, allen voran in Tunesien und Libyen, wurden Migrant*innen nicht mehr systematisch am Aufbruch Richtung Europa gehindert. Dies führte zu einem starken Anstieg der Mittelmeer-Überquerungen vor allem in Richtung Italien. Die Gesamtzahl an dokumentierten illegalisierten Grenzübertritten in die EU stieg in der Folge zwischen 2010 und 2011 um etwa 35 % auf fast 141.000 und die Ankünfte per Boot auf der zentralen Mittelmeerroute, von Nordafrika nach Italien, stieg von etwa 5000 dokumentierten Ankünften in 2010 auf mehr als 64.000 in 2011 (vgl. Frontex 2012, S. 4). Damit löste Italien Griechenland als wichtigsten Einreisestaat für illegalisiert Reisende in die EU

20 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und der Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

ab, obwohl auch die Route von der Türkei nach Griechenland mit über 55.000 dokumentierten illegalisierten Einreisen von mehr Menschen als im Vorjahr genutzt wurde (vgl. ebd., S. 4).

Die Aufnahmesituation in Italien war eine sehr andere als in Griechenland. Das Problem war nicht das italienische Asylsystem, sondern die sozialen Bedingungen, denen Asylsuchende, Anerkannte und Dublin-Rückkehrer*innen ausgesetzt waren. Der Rechtsanwalt Dominik Bender und die Asylverfahrensberaterin Maria Bethke veröffentlichten im Februar 2011 die Ergebnisse einer Recherchereise nach Rom und Turin unter dem Titel »Zur Situation von Flüchtlingen in Italien« als Bericht für Pro Asyl (Bender und Bethke 2011). In diesem verweisen sie auf 13 Aussetzungsbeschlüsse für Überstellungen nach Italien, gefasst von den Verwaltungsgerichten in Minden, Darmstadt, Weimar, Köln, Kassel, Frankfurt, Freiburg und Meiningen 2010 und 2011. Der Bericht ist vor allem auf den Zugang der Asylsuchenden und Anerkannten zu Wohnraum fokussiert. Das staatliche Unterbringungssystem in Italien, welches vor allem aus den Erstaufnahmen, *Centri di accoglienza per richiedenti asilo* (CARA), und den Unterkünften des daran anschließenden staatlichen Aufnahmesystems *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati* (SPRAR) bestand, bot viel weniger Plätze als benötigt (vgl. ebd., S. 8–9). Die daraus resultierende Wohnungslosigkeit führte zu einer ganzen Reihe von Anschlussproblemen, allen voran zum Ausschluss von der staatlichen Gesundheitsversorgung, denn »[.] ein fester Wohnsitz – die sog. Residenza – ist […] Grundvoraussetzung für den Zugang zur staatlichen Gesundheitsversorgung« (ebd., S. 20).

Zwar dürfen Asylsuchende in Italien nach sechs Monaten Verfahrensdauer arbeiten, allerdings gelang es auf dem krisengeschüttelten italienischen Arbeitsmarkt den Wenigsten, eine Arbeit zu finden. Ein System der Sozialhilfe, das im Falle der Arbeitslosigkeit ein Existenzminimum garantiert, existierte für die Asylsuchenden ebenso wenig wie für Italiener*innen (vgl. ebd., S. 10). In dieser Situation überlebten tausende Asylsuchende und Anerkannte allein im Großraum Rom in besetzten Häusern, in improvisierten Camps auf Brachflächen oder gänzlich ohne Obdach »unter freiem Himmel, in Tunneln, der Kanalisation oder unter Brücken« (ebd., S. 19). Schon im November 2004 veröffentlichte Laura Boldrini vom UNHCR Italien einen kurzen Artikel über das *Dublin House*. Das *Dublin House* ist die geschlossene und besetzte ehemalige somalische Botschaft in Rom, die 1991 nach dem Kollaps der somalischen Regierung schloss und im Jahr 2000 von Migrant*innen besetzt und als temporäre Unterkunft genutzt wurde:

> »As early as in 2000, some people had started spending a few nights at the former embassy before moving on to other countries. But since last year [2003; D. L.], the building has become ›Dublin House‹, a permanent abode for those who have been sent back to Italy from other European countries.« (Boldrini 2004).

Wie auch schon im Fall der Rechtsprechung um die Griechenland-Überstellungen war die Landschaft der Verwaltungsgerichte in Deutschland gespalten in Gerichte, die Überstellungen nach Italien für unbedenklich hielten und solchen, die sie unter bestimmten Bedingungen aussetzten. Auf einer Mailingliste zum Austausch zwischen Rechtsanwält*innen kursierte eine Liste mit 141 von den Asylsuchenden gewonnene Verfahren vor Verwaltungsgerichten in Italien-Fällen zwischen Juni 2010 und Dezember 2012.[21]

Vor dem Hintergrund dieser juristischen Auseinandersetzung beauftragte das Verwaltungsgericht Braunschweig[22] im September 2012 Judith Gleitze von *borderline-europe,* ein Gutachten zur Situation von Asylsuchenden in Italien zu erstellen. Im Beweisbeschluss stellte die Richterin an borderline-europe dreizehn Fragen, die in dem Gutachten beantwortet werden sollten. Gleitze beantwortete diese nach einer Recherchereise nach Rom im Oktober 2012 in einem knapp siebzig Seiten langen Bericht (Gleitze 2012). Insgesamt beschreibt ihr Bericht die Situation von Asylsuchenden und insbesondere von Dublin Rückkehrenden in Italien als dramatisch.

Eine zentrale Frage des Gerichtes war, wie viele der nach Italien Überstellten gesetzeskonform in einer Unterkunft untergebracht wurden. Zu dieser Frage gab es keine allgemeinen, validen Statistiken. Es gab allerdings Zahlen der humanitären Organisation Arciconfraternita, die Dublin Rückehrende nach ihrer Ankunft am Flughafen Rom Fiumicino betreut. 2012 erhielten von den 1.148 Betreuten Dublin Rückkehrenden nur 88, also 7,66 %, eine Unterkunft im staatlichen System der CARA- und SPRAR-Unterkünfte (vgl. ebd., S. 28). 2011 war die Situation vergleichbar: Von 2.046 von Arciconfraternita betreuten Dublin Rückkehrenden im gleichen Flughafen bekamen nur 122, 5,96 %, eine CARA- oder SPRAR-Unterkunft (vgl. ebd., S. 28). Was mit den anderen Überstellten geschah, ist für beide Jahre unklar.

Die CARA- und SPRAR Unterkünfte waren nur ein Teil des Unterkunftssystems in Italien. In Reaktion auf den arabischen Frühling schufen die italienischen Behörden im Zuge des sogenannten »Notstand Nordafrika« Anfang 2011 Unterkünfte für mit Booten aus Nordafrika ankommende Migrant*innen. Im System der CARA- und SPRAR-Unterkünfte standen wohl zum Berichtszeitpunkt etwa 10.000 Plätze zur Verfügung, in den Unterkünften des Notstands Nordafrika 21.-22.000. Letztere standen wegen des Fokus auf die Ankunft per Boot aber für Dublin-Rückkehrende nicht zur Verfügung. Für Ende 2012 planten die italienischen Behörden die Unterkünfte aus dem Notstand Nordafrika zu schließen. Wegen der damit verbundenen Reduktion der Unterkunftskapazitäten rechnete Gleitze mit einer weiteren erheblichen Verknappung der Plätze im System der CARA- und SPRAR-Unterkünfte (vgl. ebd., S. 25). Es war schon vor dieser Schließung davon auszugehen, dass sich der allergrößte Teil der abgeschobenen Dublin-Rückkehrer*innen auf der Straße

21 Diese Liste liegt mir vor.

22 Beweisbeschluss des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 28.09.12, Az.: 2 A 126/11.

oder in besetzen Häusern durchschlagen musste. Selbst für diejenigen, die eine Unterkunft bekamen, waren die Bedingungen und die Versorgungslage schlecht (vgl. ebd., S. 34).

Neben der Tatsache, dass generell zu wenige Plätze in den Unterkünften zur Verfügung standen, hatten die Dublin Rückkehrenden das Problem, keinen Anspruch auf einen Platz in einer CARA- oder SPRAR-Unterkunft zu haben, wenn sie vor ihrer Abreise in den anderen Mitgliedstaat schon einen solchen Platz in einer entsprechenden Unterkunft in Anspruch genommen hatten (vgl. ebd., S. 41–42). Darüber hinaus mussten wohnungslose Asylsuchende ihre postalische Erreichbarkeit für Briefpost selbst sicherstellen, es gab keine besonderen Maßnahmen des Staates für die Kommunikation in diesen Fällen. Die daraus resultierende Erreichbarkeitsproblematik war ein großes Problem für Asylverfahren (vgl. ebd., S. 37) und für laufende Gerichtsverfahren – zum Beispiel für die Hauptsacheverfahren gegen die Dublin-Bescheide. Letztere liefen trotz erfolgter Überstellung weiter, wurden allerdings bei fortgesetzter Nicht-Erreichbarkeit der Kläger*innen eingestellt. Auch Gleitze beschreibt das Problem, dass Asylsuchende ohne Wohnsitz keine Gesundheitskarte bekommen und damit keinen Zugang zum Gesundheitssystem haben (vgl. ebd., S. 49).

Dieser Bericht als Antwort auf den Beweisantrag des VG Braunschweigs war nach seiner Veröffentlichung für einige Zeit die zentrale Quelle für Verwaltungsgerichte, die aufgrund der Situation in Italien Überstellungen aussetzten.[23] Allerdings werteten nicht alle Verwaltungsgerichte die Dokumentation der Situation in Italien als Anlass, Überstellungen dorthin auszusetzen.[24] Und borderline-europe ist nicht die einzige Quelle, die von den Verwaltungsgerichten wegen Auskünften über die Lage in Italien angefragt wurde. So verfasste das Auswärtige Amt in Berlin am 21. Januar 2013 ein Schreiben mit dem Betreff »Grundsatzauskünfte zur Rücküberstellung nach Italien im Rahmen des Dublin II-Verfahrens« an das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Auswärtiges Amt 2013). In diesem Schreiben stellte das Auswärtige Amt die Situation in Italien grundlegend anders dar. Die Unterkunftssituation in Italien sei auf das ganze Land bezogen unproblematisch:

> »Nach Erkenntnissen der Botschaft können derzeit alle Asylbewerber/Flüchtlinge in öffentlichen Zentren untergebracht werden. Ggfs. gibt es lokale/regionale Überbelegungen (Crotone/Kalabrien und Bari/Apulien), italienweit sind aber genügend Plätze vorhanden. Insbesondere in Norditalien sind die Kapazitäten nicht ausgeschöpft.« (Ebd., S. 6)

23 Beispiele für positive Urteile unter Bezug auf den Gleitze-Bericht sind 2 B 638/12 (13. Dezember 2012, VG Göttingen), VG 6 L 364/12 A (21. Dezember 2012, VG Cottbus), A 9 K 179/13 (22. Januar 2013, VG Karlsruhe).

24 Ein negatives Urteil unter Bezugnahme auf den Gleitze-Bericht ist beispielsweise 5 B 8/13 As (23. Januar 2013, VG Schwerin).

Weiter führte das Auswärtige Amt aus, es sei »nicht davon auszugehen, dass jene Personen, die in den staatlichen Aufnahmeeinrichtungen und staatlichen Unterkünften keinen Platz finden, regelmäßig oder überwiegend obdachlos »auf der Straße« oder in »Elendsquartieren« leben müssen« (ebd., S. 7). Der Zugang zur Gesundheitsversorgung sei für alle Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis gewährleistet und Asylsuchende seien italienischen Staatsbürger*innen in Bezug auf die Gesundheitsversorgung gleichgestellt (ebd., S. 9).

Zu der gleichen Einschätzung wie das Auswärtige Amt zu der Situation in Italien kommt auch das BAMF in verschiedenen Stellungnahmen (vgl. BAMF 2013b). In einem Schreiben vom 21. Februar 2013 nimmt eine Beamtin des BAMF für das Verwaltungsgericht Braunschweig direkt Stellung zu dem Gutachten von Gleitze:

> »Die tatsächliche Unterbringungssituation von Flüchtlingen in Italien ist wesentlich entspannter als im Gutachten dargestellt. […] Es ist unverkennbar, dass Frau Gleitze Daten verdreht und vor allem die unterschiedlichen Situationen durcheinanderbringt (anerkannte Migranten oder Noch-Asylbewerber). Auf den Seiten 29–31 und 56–57 werden einige Beispiele bzw. Einzelschicksale als für das ganze System kennzeichnend verallgemeinert. […] Schließlich ist der rechtliche Schutz für Asylbewerber in Italien sehr gut. Die europarechtlichen und nationalen Schutzvorschriften stehen mitnichten lediglich auf dem Papier. Vielen Migranten und Flüchtlingen bietet Italien eine Zukunftsperspektive.« (BAMF 2013a)

Ganz ähnlich wie in der Phase vor der M.S.S.-Entscheidung in Griechenland folgten in den nächsten Monaten eine ganze Reihe von Berichten und Stellungnahmen von verschiedenen NGOs, IGOs und Behörden zu der Situation in Italien.[25] Im Unterschied zu der Auseinandersetzung um Griechenland rief der UNHCR allerdings nicht zum Stopp der Überstellungen nach Italien auf (vgl. UNHCR 2012e, 2013).

Auch diese Auseinandersetzung erreichte die höchsten europäischen Gerichte. Im April urteilte der EGMR in dem Verfahren Samsam Mohammed Hussein und andere gegen die Niederlande und Italien (EGMR 2013) über die Zulässigkeit einer Überstellung nach Italien. Die Situation wurde in dem Urteil folgendermaßen dargestellt: Samsam Mohammed Hussein, eine 1987 geborene junge Frau somalischer Staatsangehörigkeit, floh in die EU. Im August 2008 stellte sie in Italien einen Asylantrag, im März 2009 wurde ihr mitgeteilt, ihr sei im Asylverfahren der subsidiäre Schutz als Schutzstatus zugesprochen worden. Die italienischen Behörden erteilten ihr auf dieser Basis einen bis zum 31. Januar 2012 gültigen Aufenthaltstitel. Daraufhin reiste Frau Mohammed Hussein in die Niederlande, wo sie am 18. Mai 2009

25 In dem im weiteren Verlauf dieser Arbeit besprochenen Urteil des EGMR Tarakhel vs. Switzerland wurde von den Antragsteller*innen unter anderem auf entsprechende Berichte des Swiss Refugee Council, von Pro Asyl, des Jesuit Refugee Service Europe, des UNHCR und des Council of Europe Commissioner for Human Rights verwiesen. (EGMR 2014, Abs. 57)

ein weiteres Mal einen Asylantrag stellte (vgl. ebd., S. 2–3). In Asylinterviews in den Niederlanden fasste der EGMR die Beschreibung der Antragstellerin ihrer ersten Wochen in Italien folgendermaßen zusammen:

> »although her fingerprints had been taken, she had not been enabled to apply for asylum, neither in Lampedusa nor elsewhere. After 20 days, she had been taken to Florence where she had been dumped at the railway station where she had been raped by drunken men. She had not been provided with accommodation or food. Only the church had given her food. She had also not been provided with any medical care, not even when she turned out to be pregnant. The first medical examination of her condition and that of her baby had taken place in the Netherlands. […] She further stated that she had not wished to apply for asylum in Italy as she had intended to travel on to the Netherlands, because she had heard that it was safe there and the people nice.« (Ebd., S. 3)

Im August 2009 kam ihr Sohn zur Welt. Im folgenden Dublin-Verfahren stellen die niederländischen Behörden die Zuständigkeit von Italien fest. Die niederländischen Gerichte wiesen alle von der Klägerin erhobenen Rechtsmittel ab. Deshalb beantragte die Anwältin Mohammed Husseins vor dem EGMR Eilrechtsschutz gegen die bevorstehende Überstellung. Am 11. Juni erklärte der EGMR in einer Eilanorndungen gemäß Art. 39 der Verfahrensordnung des EGMR (*rule 39)*, dass Frau Mohammed Hussein bis zu einem Urteil des EGMR in dieser Sache nicht nach Italien überstellt werden sollte und stoppte damit die unmittelbar bevorstehende Überstellung (vgl. ebd., S. 4–5).

Mohammad Hussein Anwältin argumentierte, dass sowohl die Niederlande als auch Italien durch eine Überstellung ihrer Mandantin nach Italien gegen das Verbot der Folter (Artikel 3), gegen das Recht auf wirksame Beschwerde (Artikel 13) und gegen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) verstoßen würde (vgl. ebd., S. 30). Der EGMR erklärte all diese Beschwerden für offensichtlich unbegründet und verwies dabei unter anderem auf die Rechtsprechung im M.S.S.-Urteil:

> »[…] while the general situation and living conditions in Italy of asylum seekers […] may disclose some shortcomings […] it has not been shown to disclose a systemic failure to provide support or facilities catering for asylum seekers as members of a particularly vulnerable group of people, as was the case in M.S.S. v. Belgium and Greece […].« (Ebd., S. 34–35)

Die Beschwerde wurde durch das Gericht deshalb am 02. April 2013 für unzulässig erklärt und der zwischenzeitliche Stopp der Überstellung aufgehoben. Neben der Legalisierung der Überstellung der Klägerin zerstörte der EGMR damit die Hoffnung vieler Kritiker*innen Dublins, dass er seine Rechtsprechung aus M.S.S. auf

andere Länderkontexte übertragen würde. Gleichzeitig schuf er einen Präzedenzfall, auf den sich diejenigen Verwaltungsgerichte beziehen konnten, die Überstellungen nach Italien unproblematisch fanden.

Allerdings war neben MOHAMMED HUSSEIN und andere gegen die Niederlande und Italien noch ein anderes Verfahren um eine Überstellung nach Italien am EGMR anhängig: Tarakhel gegen die Schweiz (EGMR 2014). In diesem Verfahren wurde die Entscheidung der Großen Kammer des EGMR übertragen, anders als bei Mohammed Hussein gegen die Niederlande und Italien, in dem eine einfache Kammer des EGMR urteilte. Eine Große Kammer entscheidet üblicherweise in Fällen, in denen es um schwerwiegende juristische Fragestellungen geht, bei denen es zwischen den Kammern des EGMR unterschiedliche Rechtsauffassungen gibt oder bei denen es sich abzeichnet, dass der EGMR von seiner bisherigen Rechtsprechungspraxis abweichen wird.

Die Antragsteller*innen im Fall Tarakhel waren eine achtköpfige afghanische Familie, ein Ehepaar und sechs minderjährige, zum Teil sehr junge Kinder, vertreten durch eine Anwältin des *Legal Aid Service for Exiles*. Der Ehemann reiste von Afghanistan nach Pakistan, wo er seine zukünftige Ehefrau kennenlernte und heiratete. Von dort zogen sie in den Iran, wo sie 15 Jahre lebten. Von dort reiste das Paar, zusammen mit den fünf ältesten Kindern, erst in die Türkei und dann per Boot nach Italien. Dort landeten sie am 16. Juli 2011, ihre Fotos und Fingerabdrücke wurden in die Eurodac-Datenbank geladen. Am gleichen Tag brachten die italienischen Behörden sie in einer kommunalen Unterkunft unter, von der sie am 26. Juli in eine CARA in Bari verlegt wurden. Wegen schlechter Bedingungen und Gewalt verließ die Familie zwei Tage später unerlaubt diese Unterkunft und reiste nach Österreich, wo sie am 30. Juli erneut registriert wurden und einen Asylantrag stellten. Der Antrag wurde von den österreichischen Behörden zurückgewiesen und im Zuge des anschließenden Dublin-Verfahrens übernahm Italien am 17. August 2011 die Zuständigkeit. Daraufhin reiste die Familie weiter in die Schweiz, wo sie am 03. November erneut einen Asylantrag stellten. Wieder ging die Zuständigkeit auf Italien über, das *Federal Migration Office* (FMO) wies den Asylantrag zurück, genau wie der *Federal Administrative Court* der Schweiz die darauf folgende Klage gegen diese Abweisung. Auch ein Antrag der Familie vom 13. März 2012 auf einer Wiederaufnahme ihres Asylverfahrens wurde von dem Federal Migration Office an den Federal Administrative Court weitergeleitet und am 21. März ein weiteres Mal abgewiesen. Daraufhin beantragte die Familie am 15. Mai beim EGMR Eilrechtsschutz gegen die Überstellung nach Italien. Drei Tage später ging bei der Vertreter*in der Schweizer Regierung die Nachricht ein, dass wegen einer Eilanorndungen gemäß Art. 39 der Verfahrensordnung des EGMR (*rule 39*) die Antragsteller*innen bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens vor dem EGMR nicht nach Italien abgeschoben werden dürfen. (vgl. ebd., Abs. 8–21)

Die Antragsteller*innen stützen ihren Antrag, wie auch schon bei M.S.S. und im Fall Mohammed Hussein, unter anderem auf einen durch die Überstellung be-

fürchteten Verstoß gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (Artikel 3 EMRK). In diesem Fall begründeten Sie diese Sorge mit systemischen Schwierigkeiten im italienischen Aufnahmesystem, unter anderem mit durch lange Verfahren verursachte Schwierigkeiten schnellen Zugang zu Aufnahmeeinrichtungen zu bekommen, mit mangelnden Kapazitäten derselben und den schlechten Lebensbedingungen in diesen Einrichtungen (vgl. ebd., Abs. 57).

Der EGMR hielt in diesem Urteil zwar entsprechend seines Urteils im Fall Mohammed Hussein an seiner Einschätzung fest, dass die Bedingungen in Italien nicht mit denen von Griechenland im Fall M.S.S. gleichzusetzen seien (vgl. ebd., Abs. 114), dass insbesondere nicht von systemischen Mängeln im italienischen Asylsystem ausgegangen werden könne. Allerdings zog er diesmal aus dieser Feststellung andere Konsequenzen:

> »While the structure and overall situation of the reception arrangements in Italy cannot therefore in themselves act as a bar to all removals of asylum seekers to that country, the data and information set out above nevertheless raise serious doubts as to the current capacities of the system. Accordingly, in the Court's view, the possibility that a significant number of asylum seekers may be left without accommodation or accommodated in overcrowded facilities without any privacy, or even in insalubrious or violent conditions, cannot be dismissed as unfounded.« (Ebd., Abs. 115)

Der EGMR urteilte im November 2014, dass eine Überstellung der Familie Tarakhel nach Italien nur rechtmäßig wäre, wenn die Schweizer Behörden vor der Überstellung *individuelle Garantien* der italienischen Behörden einholen, dass die Familie Tarakhel unter kindgerechten Bedingungen versorgt werden und nicht getrennt würde (vgl. ebd., S. 52). Die entscheidende Veränderung durch dieses Urteil ist nun, dass es keine *systemischen* Mängel braucht, um Überstellungen juristisch zu unterbinden:

> »In the case of ›Dublin‹ returns, the presumption that a Contracting State which is also the ›receiving‹ country will comply with Article 3 of the Convention can therefore validly be rebutted where ›substantial grounds have been shown for believing‹ that the person whose return is being ordered faces a ›real risk‹ of being subjected to treatment contrary to that provision in the receiving country.
> The source of the risk does nothing to alter the level of protection guaranteed by the Convention or the Convention obligations of the State ordering the person's removal. It does not exempt that State from carrying out a thorough and individualised examination of the situation of the person concerned and from suspending enforcement of the removal order should the risk of inhuman or degrading treatment be established.« (Ebd., Abs. 104)

Damit war die »sehr hoch angelegte Messlatte« (Hocks 2015a, S. 6) relativiert, die seit dem Urteil des EuGH im Fall N.S. vom EGMR übernommen worden war. Als neuen Maßstab etablierte der EGMR das reale Risiko von Verstößen gegen Artikel 3 EMRK. Seitdem sind überstellende Staaten verpflichtet, vor Überstellungen eine gründliche und vor allem *individuelle* Prüfung vornehmen, ob entsprechende Rechtsverstöße zu erwarten sind. Damit folgt der EGMR einem Urteil des Supreme Court des Vereinigten Königreichs vom 19. Februar 2014.

Das deutsche BAMF reagierte noch Ende 2014 und ergänzte Übernahmeersuchen vulnerabler Personen an Italien mit der folgenden Textpassage:

> »In view of the judgement delivered by the European Court of Human Rights on 04 November 2014 in the matter of Tarakhel, Germany kindly asks the Italian authorities within the terms of the request to furnish detailed information about the accommodation in respect of the stipulation that the persons mentioned above have been housed in an age-appropriated way whilst safeguarding family unity. Such guarantees are indispensable in order to comply with the requirements expressed by the ECHR.« (Zitiert nach Hocks 2015a, S. 8–9)

Die italienischen Behörden reagierten auf die Anfragen aus Deutschland in den ersten Monaten nach dem Urteil meist mit Schweigen, nur in Einzelfällen gaben sie die geforderten individuellen Garantien ab. Anfang April 2015 schließlich stellten die italienischen Behörden keine dieser Garantien mehr aus – das hätte die Verbindungsbeamtin per Mail vom 09.04.2015 mitgeteilt, schrieb eine Beamtin des BAMF am 14.04.2015 an das VG Wiesbaden[26]. Deswegen blieb dem BAMF nichts anderes übrig, als von Überstellungen von Familien mit kleinen Kindern nach Italien erst einmal abzusehen (vgl. Hocks 2015b, S. 185).

5.4.3 Umsetzung der Dublin III-Verordnung

Wie wirkte sich die neue Dublin III-Verordnung sowie die Rechtskämpfe um Griechenland und Italien auf die Umsetzung der Überstellungen aus? Entgegen mancher Annahme brach Dublin nicht in sich zusammen. Im Gegenteil steigerten die zuständigen Behörden die Zahl der jährlichen Überstellungen fast kontinuierlich von 7.527 Überstellungen 2008 auf 16.841 Überstellungen 2013. Die folgende Tabelle stellt Überstellungen aufgeschlüsselt nach Aufnahmegesuchen, Wiederaufnahmegesuchen und insgesamt dar:

---

26 Das entsprechende Verfahren bei VG Wiesbaden lief unter dem Aktenzeichen 5K105/15.WI.A bzw. 5L106/15.WI.A.

Überstellungen nach Aufnahmegesuchen und Wiederaufnahmegesuchen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aufnahmegesuch	1.242	2.738	2.567	2.719	3.329	4.631	5.534	4.903	5.680	10.846	12.081	9.187	:
Wiederaufnahmegesuch	5.502	10.092	11.007	10.003	11.080	12.210	8.759	8.449	17.082	16.227	15.637	17.590	:
Insgesamt	**7.527**	**13.840**	**13.574**	**12.722**	**14.409**	**16.841**	**14.293**	**13.352**	**22.762**	**27.073**	**27.718**	**26.777**	**:**

Quelle: Eurostat; Ausgehende Überstellungen nach Aufnahmemitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTO__custom_2117586]; Daten abgefragt am 17/02/2022.

Diese Steigerung der Überstellungen bis 2013 ist ein Indiz dafür, dass mit dem fortdauernden Bestehen der Dublin-Verordnung die Kapazitäten in den umsetzenden Behörden ausgebaut und die zuständigen Verwaltungsapparate leistungsfähiger wurden. Parallel zu den öffentlich stark wahrgenommen Kampagnen gegen Dublin, den politischen Kämpfen bei den Verhandlungen um Dublin III und den juristischen Kämpfen wird Dublin auf der operativen Ebene der Verwaltungsstrukturen ausgebaut und gestärkt.

Dabei sind die Kämpfe um Dublin trotzdem wirksam. Der leichte Rückgang der Überstellungen 2011 fällt zusammen mit dem Stopp der Überstellungen nach Griechenland. In der deutlichen Überzahl der Überstellungen auf Grundlage von Wiederaufnahmegesuchen gegenüber denen auf Grundlage von Aufnahmegesuchen drücken sich die andauernde Verweigerungshaltung der Mitgliedstaaten und der Widerstand der Asylsuchenden aus. Überstellungen auf der Grundlage von Aufnahmegesuchen scheitern weiterhin an der mangelhaften Dokumentation der illegalisierten Grenzübertritte, der Nichtanerkennung von diesbezüglichen Indizien und der Praxis verdeckten Reisens der Asylsuchenden.

Der etwas stärkere Rückgang 2014 liegt unter anderem an dem verkleinerten Geltungsbereich von Dublin III. Die sogenannten Anerkanntenfälle fallen seit der Anwendung von Dublin III im Januar 2014 nicht mehr in den Anwendungsbereich der Dublin-Verordnung. Anerkanntenfälle sind Fälle, in denen eine Person in einem Mitgliedstaat schon einen Schutzstatus zugesprochen bekommen hat und in einem anderen Mitgliedstaat einen weiteren Asylantrag stellt. Seit dem Inkrafttreten von Dublin III wurden diese Fälle nicht mehr in Dublin-Verfahren geregelt, sondern in nationalen Asylverfahren. In diesen wurde der Antrag in der Regel als unzulässig erklärt und die asylsuchende Person erhielt eine als »Drittstaatenbescheid« bezeichnete Abschiebungsanordnung in den Schutz gewährenden Mitgliedstaat unter Verweis auf § 26a und 34a AsylVfG. Mit dieser Änderung begründete die Bundesregierung den deutlich sinkenden Anteil der Dublin-Verfahren an den Asylerstanträgen von 32,2 % 2013 auf 20,3 % 2014 (vgl. Bundesregierung 2015, S. 42). Diese Veränderung hat für viele betroffene Asylsuchende vor allem die ungünstige Konsequenz, dass außerhalb der Dublin-Verfahren in diesen Anerkanntenfällen keine Überstellungsfristen existieren und damit die Widerstandsstrategie des Verfristenlassens der Überstellung nicht mehr greift.

Im Vergleich zu 2013 gehen auch die Überstellungen nach Italien und Polen im Jahr 2014 zurück (siehe Tabelle 9 und 10 im Anhang). Obwohl der EGMR das Tarakhel-Urteil erst Ende 2014 verkündete gehe ich davon aus, dass sich in dem Rückgang schon die vorgelagerten Rechtskämpfe auf den unteren Instanzen der verschiedenen Mitgliedstaaten ausdrücken. Die Überstellungen nach Polen im Jahr 2013 kamen zum größten Teil aus Deutschland und betrafen im Wesentlichen Tschetschen*innen aus der Russischen Föderation (vgl. BAMF 2015a, S. 19), die über die Landgrenze zurück nach Polen überstellt wurden (vgl. Bundesregierung

2014a, S. 8). Nachdem 2014 die Zahl der Asylanträge von Personen aus der Russischen Föderation in Deutschland stark sank, sanken auch die Überstellungen von Deutschland nach Polen. Weil Polen 2013 das zweitwichtigste Zielland für Überstellungen unter allen Mitgliedstaaten war, sank damit auch die Gesamtzahl der Überstellungen.

5.5 2015–2016: Sommer der Migration, Korridor und Krise

Im Zuge des arabischen Frühlings 2011 führten die Aufstände in Syrien mit Massendesertationen und der Bildung der Freien Syrischen Armee zu dem Start des Bürgerkriegs in Syrien, der zur Flucht von Millionen Syrer*innen ins Ausland führte. Im gleichen Jahr stieg die Zahl der illegalisierten Grenzübertritte in die EU auf fast 141.000 Aufgriffe an, vor allem auf der zentralen Mittelmeerroute nach Italien. Zu diesem Zeitpunkt waren Syrer*innen nicht unter den drei größten Migrant*innengruppen – diese waren aus Tunesien, Afghanistan und Pakistan (vgl. Frontex 2012, S. 4). 2012 fiel die Zahl der dokumentierten illegalisierten Grenzübertritte wieder auf etwas mehr als 70.000 Aufgriffe ab (vgl. Frontex 2013, S. 20), nur um 2013 mit etwas mehr als 100.000 Aufgriffen wieder auf das Niveau von 2010 zu steigen. Syrer*innen waren mittlerweile mit Abstand die größte Migrant*innengruppe und die Haupteinreiserouten für illegalisierte Migration in die EU waren die zentrale Mittelmeerroute nach Italien und die östliche Mittelmeerroute nach Griechenland, letztere in Kombination mit der Balkanroute über die serbisch-ungarische Grenze als Anschlussroute (vgl. Frontex 2014, S. 7–8).

Nachdem im Oktober 2013 bei Bootsunglücken vor der italienischen Insel Lampedusa mehr als 600 Migrant*innen ertranken, startete der italienische Staat die Militäroperation *Mare Nostrum*, in deren Verlauf innerhalb eines Jahres etwa 150.000 Migrant*innen aus Seenot gerettet und zum italienischen Festland gebracht wurden (vgl. IOM 2014). 2014 verdoppelten sich die dokumentierten, illegalisierten Grenzübertritte auf über 280.000 Aufgriffe und übertrafen damit selbst die Einreisezahlen aus 2011. Die größte Gruppe an Migrant*innen war weiterhin aus Syrien und die Hauptrouten blieben die zentrale Mittelmeerroute und die Route über das östliche Mittelmeer in Verbindung mit der Landroute über den westlichen Balkan.

Die Zahl der Migrant*innen wurde so groß, dass die klandestinen Transportunternehmer*innen – »Schlepper*innen« – selbstbewusste Innovationen ihrer bisherigen Reisearrangements einführten. So wurden 2014 wiederholt große Transportschiffe zur Beförderung einer großen Anzahl von Migrant*innen direkt von der türkischen Küste in der Nähe Syriens nach Italien eingesetzt. Die meisten Migrant*innen brachen weiterhin in Booten von der libyschen Küste auf und bei Bootsunglücken der in der Regel nicht seetüchtigen Gefährte starben tausende Menschen (vgl. Frontex 2015, S. 17–18). Schon 2014 berichtete Frontex von

einer Überforderung der Grenzschutzbehörden. Aufgrund der hohen Zahl an Migrant*innen würden durch die Priorisierung der unmittelbaren humanitären Hilfe die Ressourcen für das Screening und die umfassende Erfassung der aufgegriffenen Migrant*innen fehlen (vgl. ebd., S. 17). Frontex zählte 1.822.337 illegalisierte Grenzübertritte in die EU im Jahr 2015 (vgl. Frontex 2016, S. 16). Die überwältigende Mehrheit der Einreisenden kam dabei über die östliche Mittelmeerroute von der Türkei nach Griechenland und reiste weiter über die westliche Balkanroute in das Kerngebiet der EU. Damit wurde die zentrale Mittelmeerroute über Italien als die Haupteinreiseroute in die EU abgelöst (vgl. ebd., S. 14, 16). Weil die meisten Reisenden auf der Route zweimal in die EU einreisten, einmal in Griechenland und einmal in Ungarn, entspricht die Zahl der Einreisen nicht die der Einreisenden. Rechnet man die 765.000 Aufgriffe aus der Balkanroute aus den Einreisen heraus, bleiben über eine Million illegalisiert einreisende Personen. Auch diese Zahl ist eine enorme Steigerung in Vergleich zu den vorangegangenen Jahren. Im ersten Halbjahr 2015 konnten die meisten Migrant*innen nach ihrer Einreise nach Griechenland im Vergleich zur Situation nach August 2015 relativ unbemerkt und ungehindert durch Griechenland, Mazedonien und Serbien reisen. Da Griechenland seit dem Urteil in der Sache M.S.S. nicht mehr Zielstaat von Dublin Überstellungen war, hatten die Kontrollen durch die griechische Polizei und die Aufnahme der biometrischen Fingerabdruckdaten ihren Schrecken verloren. Die Behörden Griechenlands, Mazedoniens und Serbiens duldeten die Transitmigration in dieser Zeit entweder stillschweigend oder unterstützen sie sogar gelegentlich (vgl. Kasparek 2017b).

Kasparek rekonstruiert, wie die mazedonische Regierung im Juni 2015 eine neue Regelung einführte, auf deren Grundlage Migrant*innen sich legal 72 Stunden durch Mazedonien bewegen durften (vgl. ebd., S. 39). Damit wurde der schnelle Transit durch Mazedonien legalisiert, was aber nicht bedeutete, dass diese Reise einfach oder unbeschwerlich gewesen wäre. Der Transit durch diese beiden Staaten erfolgte oft zu Fuß, mit Übernachtungen im Freien oder in improvisierten Zelten (vgl. Speer 2015b). Die Konfrontation mit den Grenzbeamt*innen und damit verbunden vor allem die Gefahr einer Registrierung in der Eurodac Datenbank begann vor August 2015 in Ungarn.

Die ungarische Politik der Abschreckung (siehe Kapitel 6.2.2.2) konnte nicht verhindern, dass Ungarn zu einem Transitland in die Kernstaaten der EU wurde. Der Keleti Bahnhof in Budapest entwickelte sich zu dem zentralen Knotenpunkt auf dem Reiseweg. Dort trafen Migrant*innen auf klandestine Transportunternehmer*innen, mit deren Unterstützung sie die nächsten Schritte ihrer Reise organisierten. Da ihnen die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel verwehrt wurde, fand die Weiterreise in dieser Zeit zumeist per PKW oder LKW statt. Dabei war die Reiseinfrastruktur »so effektiv organisiert, dass Migrant*innen in der Regel nicht länger als ein paar Stunden am Keleti Bahnhof verbringen mussten, bevor die Reise fortgesetzt werden konnte« (Kasparek 2017b, S. 40). Die Fahrer*innen gingen bei

diesen Transporten allerdings ein nicht unerhebliches Risiko ein und wurden zu Hunderten in Österreich und Deutschland angeklagt und zu Haftstrafen verurteilt (vgl. Moving Europe 2017, S. 238).

Im August 2015 änderte sich die Situation auf der Balkanroute grundlegend. In diesem Monat wurde in Mazedonien der Notstand ausgerufen, erst die Grenze zu Griechenland geschlossen und dann nach zwei Tagen wieder geöffnet. Diesmal stellte der mazedonische Staat Sonderzüge bereit, die Migrant*innen von der Grenze Griechenlands an die Grenze Ungarns transportierten (Kasparek 2017b, S. 39). Bis Juli 2015 wurden in Deutschland 218.221 Asylanträge gestellt und bis zum Jahresende wurden 800.000 Anträge erwartet. Angesichts dieser hohen Zahlen gab es Akteur*innen im BAMF, die für einen pragmatischen Umgang mit Dublin-Verfahren votierten. Am 24. August gelang eine interne »Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublin-Verfahrens für syrische Staatsangehörige« vom 21. August 2015 (vgl. asylumineurope.org 2015; BAMF 2015b) durch eine Whistleblower*in an die Öffentlichkeit (vgl. Blume et al. 2016). In diesem Dokument wurde den zuständigen Mitarbeiter*innen des BAMF Anweisungen für Maßnahmen in den verschiedenen Stadien der Dublin-Verfahren an die Hand gegeben, mit denen sie diese aussetzen und die Zuständigkeitsübernahme Deutschlands einleiten konnten. Damit setzte das BAMF vor dem Hintergrund der überlasteten Kapazitäten der Behörde und der geringen Erfolgsaussichten von Überstellungen – vor allem nach Ungarn – Ressourcen für die Aufnahme und Bearbeitung von Asylanträgen frei.

Abbildung 2: Tweet des BAMF vom 25. August 2015



Quelle: http://www.twitter.com

Nachdem in der Folge verschiedene Gerüchte über die Dublin-Praxis des BAMF in den sozialen Medien in Umlauf gebracht wurden, ging die Pressestelle des BAMF einen Tag später, am 25. August 2015, in die Offensive und setzte auf Twitter den Tweet in Abbildung 2 ab. Die Zeit beschrieb in einer Reportage über die die Grenzöffnung 2015 die Effekte dieses Tweets:

> »Auf der Balkanroute verbreitet sich der Tweet sofort; er gilt als Einladung. Vor dem Tweet ließen sich fast alle Flüchtlinge in Ungarn registrieren. Jetzt beinahe niemand mehr. Der ungarische Botschafter in Berlin fragt im Innenministerium nach, wie die Rechtslage sei. Dort kennt man den Tweet nicht und ist ratlos.« (Ebd.)

In verschiedenen Schritten entwickelte sich die bis dahin von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtete stille Migration auf der Balkanroute zu einem medialen Spektakel. Der nächste Schritt in diese Richtung begann mit einer Tragödie. Am 27. August fand die österreichische Polizei 71 Tote in einem Kühllaster, die im Laderaum versteckt erstickten (vgl. Moving Europe 2017, S. 238). Die Reaktion der Grenz- und Sicherheitsbehörden waren starke Kontrollen und Fahndungen nach Schlepper*innen auf den Straßen von Ungarn nach Österreich und Deutschland. Dadurch wurde die etablierte Reiseinfrastruktur ab dem Keleti Bahnhof in Budapest unterbrochen. Eine Reise per PKW oder LKW wurde in diesen Tagen sehr riskant.

Da den Migrant*innen der Zugang zu Zügen und Bussen immer noch verwehrt wurde, strandeten immer mehr Menschen am Bahnhof in Budapest. Die Situation wurde zunehmend angespannter:

> »Die Lage spitzte sich zu. Die Migrant*innen bildeten Gruppen auf dem Bahnhofsvorplatz, setzten ihre Kinder auf die Schultern, klatschten rhythmisch in die Hände und forderten auf Schildern und in Sprechchören die Möglichkeit zur Weiterreise ein – Szenen, die einige Beobachter an die Anfangszeiten des Syrischen Aufstands erinnerten.« (Ebd., S. 239)

In den folgenden Tagen hielten sich mehrere Tausend Menschen um den Keleti Bahnhof auf. Es wurden täglich mehr und zumindest für einige Tage waren die Wege der Weiterreise versperrt. Weder staatliche Strukturen noch NGOs leisteten in diesen Tagen dringend benötigte Versorgungs- und Unterstützungsarbeiten. Die am Bahnhof gestrandeten Migrant*innen waren weitestgehend auf sich selbst gestellt. Am Montag, dem 31. August, zog sich die ungarische Polizei, die bis dahin den Migrant*innen den Zugang zum Bahnhof und den Zügen verwehrt hatte, zurück. Gerüchte über Sonderzüge, mit denen Deutschland die Migrant*innen abholen würde, heizten die Situation zusätzlich an:

»Ein Run auf die Züge (#trainofhope) setzte ein, im Laufe des Tages konnten mehrere Tausend Flüchtlinge Ungarn verlassen und kamen ein paar Stunden später in Wien und bald auch in München an. Österreich unternahm nichts, um die Flüchtlinge aufzuhalten, auch Flüchtlinge, die an den Wiener Bahnhöfen auf ihre Weiterreise warteten, wurden nicht aufgehalten.« (Kasparek und Speer 2015)

Wegen dieser temporären Öffnung der Grenze in der akuten Krisensituation wurde die ungarische Regierung von anderen Mitgliedstaaten zurechtgewiesen und unter Druck gesetzt. Dokumentiert ist die Ermahnung an die ungarischen Behörden ihren Verpflichtungen nachzukommen – also die Grenze geschlossen zu halten – durch den österreichischen Bundeskanzler Feynmann (vgl. ebd.).

Daraufhin schloss am 01. September die ungarische Polizei die Zugänge zu den Zügen wieder für alle Migrant*innen, die damit ein weiteres Mal vor dem Bahnhof festgesetzt waren. Währenddessen kamen kontinuierlich neue Migrant*innen am Bahnhof an. Die Menge der Wartenden betrug zu diesem Zeitpunkt über 3000 Menschen (vgl. Moving Europe 2017, S. 240). Am Tag des #trainofhope prägte Angela Merkel mit ihrem Ausspruch »Wir schaffen das!« auf der Bundespressekonferenz in Berlin den zentralen Slogans des pragmatischen Humanitarismus in dieser Zeit. Fast zeitgleich, am 2. September, wurde nach einem Bootsunglück im Mittelmeer der Leichnam des ertrunkenen, zwei Jahre alten, syrischen Jungen Alan Kurdi an die türkische Küste geschwemmt. Wie viele andere kostete ihn die Reise über das Mittelmeer das Leben. Das Foto des leblosen Jungen am Strand der Türkei ging innerhalb kürzester Zeit viral, sorgte für großen Widerhall in Zivilgesellschaft und bei politischen Akteur*innen und entwickelte sich zu einer ikonographischen Darstellung der Gewalt des Grenzregimes in diesem Sommer der Migration (vgl. Kasparek und Speer 2015).

Die Situation auf der Balkanroute und vor allem in Budapest entwickelte sich in diesen Tagen so schnell und die reisenden Migrant*innen schufen eine Situation, welche die staatlichen Akteur*innen zwang, von ihren Routinen des Grenz- und Migrationsmanagements abzuweichen. Es war nicht mehr klar, wie der bisher mehr oder weniger stabile Konsens des Grenzregimes, der auf differentieller Inklusion, ökonomistischem Migrationsmanagement, einer komplexen Stratifikation von Rechten und einem humanitären Menschenrechtsregime basierte, in dieser Situation in politische Interventionen umzusetzen sei.

Die staatlichen Unternehmungen, die aus dieser Krise des Grenzregimes erwuchsen, waren dabei immer wieder durch Hilflosigkeit gekennzeichnet. Ein Beispiel dieser Hilflosigkeit ist der Umgang der ungarischen Behörden mit den festgesetzten Migrant*innen am Keleti Bahnhof in Budapest am 3. September:

»An diesem Tag wurden alle internationalen Zugverbindungen ausgesetzt, den Flüchtlingen wurde jedoch mitgeteilt, dass sie mit Regionalzügen an die öster-

> reichische Grenze fahren könnten. Doch der erste Zug mit rund 600 Flüchtlingen wurde 35 km außerhalb von Budapest in einem Ort namens Bicske aufgehalten und von Polizei umstellt. Dort befindet sich eines der ungarischen Flüchtlingslager, in welches die Polizei die InsassInnen des Zuges transportieren wollte.« (Ebd.)

Im deutschen Kanzleramt wurde diese Aktion der ungarischen Behörden als Betrug der Flüchtenden eingeschätzt (vgl. Blume et al. 2016). Diese ließen sich nicht einsperren, sondern weigerten sich über 30 Stunden, den Zug zu verlassen und warnten diejenigen, die noch am Bahnhof Keleti warteten. Daraufhin stieg dort niemand mehr in Züge (vgl. ebd.).[27]

Am nächsten Tag, dem 4. September, waren es die Migrant*innen am Bahnhof Keleti leid festgehalten zu werden. Da alle Wege der Weiterreise blockiert waren, machten sich tausende von Menschen gemeinsam zu einem 170 Kilometer langen Marsch auf der Autobahn Richtung Österreich auf. Zeitgleich brachen die 600 Personen aus dem Regionalzug in Bicske zu Fuß auf. Schon am Morgen waren aus einem geschlossenen Lager nahe der österreichischen Grenze 300 Menschen ausgebrochen. Während letztere von der ungarischen Polizei festgehalten wurden, entwickelte sich der Fußmarsch vom Keleti Bahnhof zu einem politischen Coup:

> »Gegen 13 Uhr stehen fast hundert Fünferketten, und der Menschenzug setzt sich langsam in Bewegung, Richtung Donau. Auch viele andere Flüchtlinge schließen sich nach und nach dem Zug an, mehr als zweitausend Menschen, Familien mit Kindern darunter. Es ist dies der Moment, in dem aus Flüchtlingen Akteure der europäischen Geschichte werden. Menschen, die ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen – und damit die Regierenden in Berlin, Wien und Budapest zu Reagierenden machen.« (Blume et al. 2016)

Der Marsch war eine politische Aktion, welche die Ausgangslage komplett änderte. Die Migrant*innen waren nicht mehr passivierte Gestrandete am Bahnhof. Sie ergriffen die Initiative und zwangen damit die höchste Ebene der Staatsapparate zu reagieren. Die Form ihrer Aktion war auf Wahrnehmung in der Öffentlichkeit angelegt – es waren nicht kleine Grüppchen von Migrant*innen, die auf verborgenen Wegen Richtung Österreich aufbrachen, sondern ein großer, kollektiver Marsch auf der Autobahn in Richtung Österreich. Der Marsch war gleichzeitig ein Weiterreisen trotz aller Verbote, ein Appell und ein Statement an die politische Öffentlich-

---

27 In der Debatte um das Prinzip der normativen Vergewisserung wurde vor allem von konservativen Akteur*innen immer wieder mit einer »Würde des Staates« argumentiert, die es zu achten gelte. Meines Erachtens ist es abwegig, von einer solchen Würde des Staates auszugehen. Wenn es sie jedoch gäbe, dann hätten die ungarischen Behörden mit ihrer Finte alle Würde aufgegeben, die nach der Politik der Abschreckung und Misshandlung noch übrig wäre.

keit, war Infrapolitik und Protest. Die Öffentlichkeit der Autobahn wurde dabei von den Marschierenden gezielt gesucht, als Schutz vor Staatsgewalt. Tatsächlich unternahm die ungarische Polizei einen Versuch den Marsch zu stoppen. Die Beschreibung der daraus resultierenden Konfrontation erinnert an das Protestrepertoire von Demonstrationen überall auf der Welt:

> »Da baut sich eine Hundertschaft der ungarischen Polizei vor den Flüchtlingen auf, will sie offenbar auf eine Landstraße abdrängen. […] Nach kurzen, heftigen Wortwechseln bilden die Männer aus den vorderen Reihen eine Kette und rennen los, direkt auf die Polizei zu. Und die Menge folgt. Mehrere Kamerateams filmen den Zusammenprall, es kommt zu Rempeleien, dann weicht die Polizei zur Seite aus. Ihre Stellung wird von der Menge gleichsam überrannt. Der Weg nach Wien scheint frei.« (Ebd.)

Nicht nur auf der Straße erwiesen sich die Marschierenden als geschickte Aktivist*innen, die ihre Route auch gegen die Polizei durchzusetzen wissen. Auch in den sozialen Medien und der politischen Öffentlichkeit beschworen sie mächtige Bilder herauf:

> »Rund 250 Kilometer sind es von Budapest bis Wien, und ganz vorn in der Gruppe der Flüchtlinge läuft jetzt ein Mann, der die EU-Fahne schwenkt. Ein anderer hat sich ein Foto von Merkel an den Pulli geheftet, ein Dritter schiebt einen Mann im Rollstuhl. Das Bild dieser drei wird zur Ikone des Marsches, es verbreitet sich rasend schnell über Twitter und Facebook, und während die Flüchtlinge Kilometer um Kilometer zurücklegen, bekommt ihr Marsch in den sozialen Netzwerken einen Namen: #marchofhope.« (Ebd.)

Die Bilder sprechen eine deutliche Sprache. Konfrontiert mit dem gewalttätigen europäischen Grenzregime und der ungarischen Abschreckungspolitik bezogen sich die Marschierenden in dem Moment ihres Verstoßes gegen die Anweisungen der Polizei emphatisch auf die Werte der EU. Sie traten nach überstandener Konfrontation mit der Polizei als entschlossene, aber höfliche Bürger*innen auf, die mit dem Bild von Merkel auf die relativ humanitäre Grenzpolitik der Merkel-Regierung verwiesen und den Topos der »Einladung« nach Deutschland nach dem BAMF-Tweet vom 25. August ein weiteres Mal aufgriffen. Die durch den Mann im Rollstuhl in der ersten Reihe inszenierte Verletzlichkeit griff dabei geschickt die Erwartungen des humanitaristischen Blicks auf.

In den ungarischen, österreichischen und deutschen Staatsspitzen entstand hektische Betriebsamkeit. Der ungarische Botschafter in Wien übermittelte ein Schreiben an das österreichische Außenministerium, welches der österreichische Kanzler Faymann als Anfrage interpretierte, ob der Marsch gestoppt werden solle. Faymann und seine Berater*innen schätzten die Lage so ein, dass sich der Marsch

nur durch Gewalt stoppen lassen würde – und sie waren sich einig, dass dies unbedingt vermieden werden musste (vgl. ebd.). Faymann rief Merkel an, die gerade in Köln eine Rede anlässlich der 70-Jahr-Feier der CDU in Nordrhein-Westfalen hielt. Merkel teilte die Einschätzung der österreichischen Regierung und fing an, sich mit Berater*innen, Minister*innen und den Koalitionspartner*innen über die heikle Lage zu besprechen (vgl. ebd.). Währenddessen tagte in Budapest der Krisenstab der ungarischen Regierung mit einer Sondersitzung zu dem Marsch:

> »Die Politiker und Beamten, darunter der Innenminister, der Chef der nationalen Polizei, der Sonderbeauftragte des Ministerpräsidenten für Katastrophenschutz, sind entsetzt: Teile der Autobahn sind gesperrt, Fußgänger laufen über die Fernstraße, die Situation an den Bahnhöfen in Budapest und Bicske ist unübersichtlich, es hat einen Toten gegeben. Die Flüchtlinge halten sich nicht mehr an Anweisungen, versuchen selbst zu entscheiden, wohin sie gehen, wo sie bleiben. Und zu allem Überfluss zeigen die internationalen Medien fast ausschließlich irreführende Bilder vom Bahnhof in Budapest, dramatisieren die Lage, suggerieren Übergriffe der ungarischen Behörden. Die Runde ist sich rasch einig: Der Staat darf sich nicht vorführen lassen, die Regierung muss die Kontrolle übernehmen. Jetzt, sofort.« (Ebd.)

Wenige Minuten später fällte Orbán seine Entscheidung, die er umgehend über den ungarischen Botschafter in Berlin an den deutschen Kanzleramtschef und eine Staatssekretärin im Bundesinnenministerium schicken ließ:

> »Ungarn könne die Registrierung der Flüchtlinge nicht mehr gewährleisten, schreibt Czukor, und werde sie daher mit etwa 100 Bussen an die österreichisch-ungarische Grenze schicken. Zu rechnen sei mit vier- bis sechstausend Flüchtlingen.« (Ebd.)

Tatsächlich erreichten kurz nach Mitternacht, um 0:30 am Samstag, den 5. September 2015, die ersten Busse das improvisierte Camp der Marschierenden des March of Hope. Das Vertrauen auf den guten Willen der ungarischen Regierung war klein – die Erinnerungen an die Finte mit dem Zug in Lager Bicske noch frisch. Trotzdem schlugen die Marschierenden das Angebot mit den Bussen nicht aus. Sie entscheiden sich zu einem Test – eine Gruppe sollte, gemeinsam mit einigen Journalist*innen, die den Marsch begleiteten, in einem Bus losfahren und berichten, wo sie hingebracht würden. Und tatsächlich kam nach einiger Zeit der Anruf von der österreichischen Grenze, die Busfahrer*in hätte Wort gehalten. Jetzt drängten die Marschierenden in die bereitstehenden Busse. Auch am Keleti Bahnhof fuhren Busse vor und brachten die dort zurück Gebliebenen an die österreichische Grenze. Dort endet die Busfahrt, die Migrant*innen konnten zu Fuß ungehindert die Grenze passieren. Die seit ein paar Stunden vorgewarnten Grenzpolizist*innen des Grenzübergangs

Nickelsdorf winkten die Ankommenden durch, niemand wurde registriert. Von Nickelsdorf wurden die Migrant*innen mit Bussen nach Wien gefahren und von dort organisierte der Krisenstab der Deutschen Bahn Sonderzüge nach München. 6780 Migrant*innen wurden am 5 September auf diese Weise nach München gebracht. (vgl. Ebd.)

Der March of Hope war gleichzeitig der Höhepunkt der Ereignisse um den Sommer der Migration und eine Besonderheit, weil er einen Umschlag von den verdeckten, infrapolitischen Praxen des klandestinen Reisens zu öffentlichem Protest und demonstrativer Grenzüberschreitung darstellte. Scott beschreibt die potentielle Sprengkraft der Momente, in denen verdeckte Praxen in öffentliche umschlagen:

> »When the first declaration of the hidden transcript succeeds, its mobilizing capacity as a symbolic act is potentially awesome. At the level of tactics and strategy, it is a powerful straw in the wind. It portends a possible turning of the tables. Key symbolic acts are, as one sociologist puts it, ›tests of whether or not the whole system of mutual fear will hold up.‹ At the level of political beliefs, anger, and dreams it is a social explosion. That first declaration speaks for countless others, it shouts what has historically had to be whispered, controlled, choked back, stifled, and suppressed. If the results seem like moments of madness, if the politics they engender is tumultuous, frenetic, delirious, and occasionally violent, that is perhaps because the powerless are so rarely on the public stage and have so much to say and do when they finally arrive.« (Scott 1985, S. 227)

Im March of Hope verbanden sich operative Praxen mit öffentlichen Praxen, die an eine Demonstration erinnern. In der spezifischen Situation am Keleti Bahnhof war Spielraum für verdeckte Praxen eingeschränkt, weil die gestrandeten sowieso schon im Fokus der Behörden waren. In dieser offenen Situation mobilisierte die Öffentlichkeit des Marsches Unterstützung, Aufmerksamkeit und Schutz vor Staatsgewalt. Diese Grenzöffnung und der staatlich organisierte Transport der Migrant*innen, der am 4. und 5. September die Reaktion der ungarischen, österreichischen und deutschen Staatsspitzen auf den March of Hope war, verstetigte sich in den kommenden Tagen. Am Sonntag, den 6. September, erreichten 11.000 Migrant*innen den Münchner Bahnhof (vgl. Blume et al. 2016). Der Transit durch Ungarn und Österreich wurde damit nicht nur offiziell geduldet, sondern staatlich organisiert. Aus der Balkan-Route wurde der staatlich organisierte Migrations-Korridor. Bernd Kasparek fasste die spezifische Charakteristik dieses Korridors im Unterschied zur Route prägnant zusammen:

> »Es handelte sich nun nicht mehr um eine Route, sondern vielmehr um einen Korridor, d.h. einen eng umfassten und hochgradig organisierten Mechanismus, um die Bewegung der Menschen zu ermöglichen und zu lenken; ein Mechanismus,

> der wohl nur von Staaten bereitgestellt werden kann. Migrant_innen konnten zwar weiterhin Richtung Norden reisen, der Korridor verwandelte aber die aktive Bewegung von Menschen, aus der die Route zuallererst entstanden war, zurück in einen passiven Mechanismus des reinen Transfers. Migrant_innen reisten nicht mehr die Route entlang – sie wurden hastig durchgeschleust, ohne Einfluss auf ihren eigenen Reiseweg oder ihre eigene Geschwindigkeit.« (Kasparek 2017b, S. 43)

Der Korridor war eine eigentümliche Konstruktion. Auf ihm wurde die Reise der Migrant*innen auf einer transnationalen Route staatlich organisiert. Er lebte von der Zusage der Regierungen von Österreich und Deutschland, dass deren Grenzen offen bleiben würden. Dadurch konnten die Kette von Transitstaaten davor sich darauf verlassen, dass die vielen Migrant*innen nicht dauerhaft auf ihrem Territorium bleiben würden. Der neuralgische Punkt in diesem Arrangement war der tatsächliche Grenzübertritt in den jeweils nächsten Staat. Es war offensichtlich, dass auf dem Korridor die jeweiligen Staaten die Reise der Migrant*innen bis nach Deutschland organisierten. Offenbar war es trotzdem nicht möglich, die Migrant*innen tatsächlich über die Grenzen der jeweiligen Nachbarstaaten zu transportieren. Moving Europe beschreibt den Aufbau des Korridors von Griechenland bis nach Ungarn zu einem Zeitpunkt vor der Schließung der Kroatisch-Ungarischen Grenze:

> »Griechenland hatte inzwischen eine regelmäßige Fährverbindung von Lesbos und den anderen Ankunftsinseln nach Piräus geöffnet und beförderte die Migrantinnen von dort aus möglichst rasch nach Idomeni. Von Gevgelija aus fuhren auf der anderen Seite der griechisch-mazedonischen Grenze vier bis fünf Sonderzüge täglich an die Grenze nach Serbien. Drei Stunden, 180 km. Über die Grenze acht Kilometer zu Fuß nach Presevo. Dort stauten sich die Busse in einer langen Kolonne, für den Weitertransport nach Sid. Von dort dann zwei Kilometer Fußweg durch Matsch und Maisfelder über die Grenze nach Kroatien, wo sie von kroatischen Polizisten empfangen und zu den Bussen nach Opatovac eskortiert wurden, die nach einiger Zeit eingerichtet worden waren.« (Moving Europe 2017, S. 251)

Dadurch, dass die Migrant*innen zu Fuß über die grüne Grenze jenseits der offiziellen Grenzübergänge gingen, konnten die beteiligten Grenzpolizist*innen die Illusion aufrechterhalten, es handele sich um illegalisierte Grenzübertritte. Damit begründeten die beteiligten Behörden auch, warum sie die nach der Dublin-Verordnung vorgeschriebene Registrierung nicht durchführten:

> »One involved man from the local fire brigade gave a logic interpretation to the whole procedure: if the refugees would cross the official borderpoints, they need to be kept and the authorities are obliged to register and – in the case of Hun-

> gary – to fingerprint all refugees according Dublin regulation. But if they all cross ›illegally‹, such procedures are not necessary and people can simply go on.« (Kopp 2015)

Diese staatlichen organisierten, »illegalen Grenzübertritte« geschahen in bizarr anmutenden Abläufen. Ein solches Ereignis wurde von Hagen Kopp beschrieben, einem Aktivisten der damals in Botovo, Kroatien präsenten *open borders caravan*. Am späten Abend um 22 Uhr kamen etwa 1600 Migrant*innen an dem kleinen Bahnhof von Botova an:

> »It's outside the small village of Croatia and very close to the hungarian border. A lot of policemen, volunteer firebrigade, red cross and about 150 activists from the open border caravan exspected them. Hundreds of young people mainly from Syria and Afghanistan, but also many families with hundreds of children, very old people, even handicapped persons with wheelchairs left the extra-train, which was ordered by the croatian government. Most of the refugees were hold in a croatian camp before, in Opatovac near the serbian border, after they arrived by boats from the turkish coast to the greek islands and went through northern Greece and Macedonia to Serbia last days.
> Now they faced a very strange bordercrossing. First they met local supporters and the activists from the open border caravan and they were offered drinks, food and clothes (and informations as the w2eu-visitor cards…) on the street, which looked like a night basar. Then, escorted by the croatian police, these 1650 refugees were led through a small dark forest to the green border of Hungary. Barbed wire was everywhere at the borderline, but the armed hungarian soldiers opened a small path through this fence and the refugees were asked to cross it with not more than two persons beside each other. Finally the hungarian soldiers escorted them through a field to another train, which was waiting nearby with 20 wagons. From a small group of hungarian supporters the refugees received some more food through the windows.
> It all needed some hours time, before the train started in the direction of Hegyeshalom near the austrian border. But the whole procedure obviously happened with a certain routine as it might have been the 19th time to organize such an ›illegal bordercrossing‹ in this way during last days.« (Ebd.)

Auch innerhalb des Korridors mussten die Migrant*innen, wie in der Nacht nach dem March of Hope, zu Fuß über die Grenze gehen. Diese staatlich organisierten »illegalen Grenzübertritte« sind Beispiele für staatliche operative Praxen, die sich ähnlich wie die von Scott beschriebenen infrapolitischen Praxen zwischen einem *public transkript* und einem *hidden transkript* bewegen. Das nicht öffentliche *hidden transkript* war, dass die kroatische Polizei in Zusammenarbeit mit der ungarischen Polizei den Grenzübertritt dieser Migrant*innen organisierte. Weil es für solche Grenzübertritte aber Vorschriften gibt, die nicht eingehalten wurden, galt das

public transkipt, dass die Migrant*innen auf eigene Initiative die grüne Grenze überschritten.

Dabei war der Korridor immer wieder Veränderungen unterworfen. Nach der Fertigstellung des ungarischen Grenzzauns an der Grenze zu Serbien verschob sich die Route des Korridors erst auf Griechenland-Mazedonien-Serbien-Kroatien-Ungarn-Österreich-Deutschland und später dann, nach dem Bau eines Zaunes durch Ungarn an der Grenze zu Kroatien auf Griechenland-Mazedonien-Serbien-Kroatien-Slovenien-Österreich-Deutschland[28]. Bei den Grenzschließungen gab es dabei zum Teil heftige, militante Auseinandersetzungen zwischen Migrant*innen und der Grenzpolizei (vgl. Moving Europe 2017, S. 247), wie auch schon einige Wochen früher, bei dem Sturm einiger Migrant*innen auf die Grenzbefestigungen in Mazedonien, der mit dem Rückzug der schwer bewaffneten mazedonischen Soldat*innen endete (vgl. Kopp 2015). Ein Stopp der Migrationsbewegungen durch den Balkan hätte schnell zu humanitären Notlagen und absehbar auch zu Protesten der Migrant*innen geführt. Die Regierungen der am Korridor beteiligten Staaten organisierten deshalb einen kontinuierlichen Transport auf dem Korridor. Die Ausnahme dieser Regel war, wie schon beschrieben, Ungarn, welches sich durch den Zaun und die damit verbundene Grenzschließung zu Serbien und Kroatien aus dem Korridor herausnahm. Die Migrant*innen stoppten deshalb nicht ihre Reisen, sondern verschoben ihre Route. Die politische Kraft der Migrationsbewegung dieser Zeit lag dabei vor allem in der Zahl der täglich neu ankommenden Migrant*innen:

> »Das wichtigste Unterpfand der Stärke dieser Migrationsbewegung, das ihnen quasi freies Geleit verschaffte, war jedoch nicht der Durchbruch von Gevgelija/Mazedonien vom 22. August, nicht der March of Hope vom 4. September, nicht die Militanz vor Röszke und auch nicht der Durchbruch von Tovarnik am Tag darauf, sondern es war vor allem die nachrückende Zahl der Migrantinnen, die über die Ägäis nach Griechenland kamen: im Oktober mehr als 7000 täglich, im November mehr als 6000 täglich.« (Moving Europe 2017, S. 250)

Mit dem Korridor ermöglichten und erleichterten die staatlichen Behörden einerseits die zuvor durch die Migrant*innen erkämpfte Migration zwar, andererseits lenkten sie sie in geordnete Bahnen und brachten sie wieder unter staatliche Kontrolle. Gleichzeitig mit der Etablierung des Korridors wurde die selbstorganisierte Bewegung auf den Wegen der alten Balkan-Route weitgehend unterbunden:

> »An vielen Orten entlang dieses Korridors war die immer gleiche Aussage von Migrant_innen zu hören. Auf die Frage, warum sie den Korridor nicht verließen und auf einem anderen Weg weiterreisten, kam die Antwort, dass verloren sei, wer den

28 Für eine Darstellung der hinter diesen Routenverschiebungen liegenden Kämpfe und Interventionen siehe Moving Europe (2017, S. 246–248).

> Strom verlasse. Außerhalb des Korridors sei man dem Regime aus Asyl, Haft und Abschiebung unterworfen. Nur innerhalb des Korridors war es erlaubt, sich fortzubewegen.« (Kasparek 2017b, S. 43)

Nachdem die Behörden die Migration so in staatlich kontrollierte Bahnen gelenkt hatten, begannen sie damit, sie zu beenden. In drei Schritten reglementierten, beschränkten und schlossen sie die Reisebewegungen über den Korridor.

In einem ersten Schritt schloss die deutsche Regierung am 17. Oktober, zeitgleich mit der Fertigstellung des ungarischen Zauns an der kroatischen Grenze, für einen kurzen Moment die Grenze zu Österreich (vgl. Moving Europe 2017, S. 252). Der Korridor basierte auf der Voraussetzung freier Durchreise nach Deutschland. Vor der Grenzschließung konnten die Transitstaaten davon ausgehen, die Migrant*innen nicht dauerhaft aufzunehmen zu müssen. Die Grenzschließung durch Deutschland führte deshalb in einem Dominoeffekt zu Grenzschließungen über den ganzen Korridor. Diese Grenzschließung dauerte nur wenige Stunden und wurde als Warnung verstanden, dass die deutsche Regierung die Politik des »Durchwinkens« ohne Registrierungen nicht weiter tolerieren würde (vgl. ebd., S. 252). In der Folge wurden über den Korridor verteilt an verschiedenen Grenzen Kontingente an Personen etabliert, die täglich über die Grenze gelassen wurden. Diese Politik wiederum führte zu Verzögerungen der Mobilität auf dem Korridor und zu immer größer werdenden Gruppen von Migrant*innen die im mittlerweile kalten Herbstwetter unter improvisierten Bedingungen in Lagern auf ihren Weitertransport warten mussten. Wie schon in den Monaten davor ließen immer wieder Migrant*innen diese Situation nicht einfach über sich ergehen, sondern protestierten gegen die Verzögerungen, überkletterten Zäune und durchbrachen Absperrungen (vgl. ebd., S. 254).

In einem zweite Schritt begann die slowenische Regierung am 18. November 2015 nur noch Menschen aus Syrien, Irak und Afghanistan über den Korridor zu transportieren. Wieder setzte der oben beschriebenen Domino Effekt des Korridors ein und alle beteiligte Staaten bis nach Mazedonien folgten dem Beispiel Sloweniens. Griechenland, dessen Grenze zur Türkei von den Migrant*innen noch selbstständig überschritten wurde, hatte es nicht in der Hand ähnliche Filterprozesse an der eigenen Grenze zu etablieren, weshalb die Selektion nach Nationalität im griechischen Lager Idomeni an der Grenze zu Mazedonien stattfand. (vgl. Kasparek 2017b, S. 43)

Mit dem dritten Schritt leiteten Vertreter*innen der EU und der türkischen Regierung durch den sogenannte EU-Türkei-Deal am 18. März 2016 die Schließung des Korridors ein. Das politische Kalkül des Deals folgte der bewährten Logik der Externalisierung: wenn Grenzschließungen mit der damit verbundenen Gewalt und dem Elend und auf dem Territorium der EU politisch nicht gewünscht sind, dann suchen die Behörden eine Akteur*in auf der Route, die Migrant*innen davon abhält,

in der EU anzukommen. Die Türkei sollte Migrant*innen am Grenzübertritt nach Griechenland hindern und Migrant*innen aus der EU zurücknehmen: Dafür bekam sie von der EU sechs Milliarden Euro und die EU legte ein Resettlementprogramm für anerkannte Flüchtlinge aus Syrien auf, die in die EU umgesiedelt werden sollten. Während das Resettlementprogramm und die geplanten Abschiebungen in die Türkei nicht im geplanten Umfang stattfanden, verhinderten die türkischen Grenzbehörden deutlich effektiver die Grenzübertritte von der Türkei in die EU (vgl. Kasparek 2017a, S. 105–108). Parallel zu dem EU-Türkei Deal war die zweite große Intervention der EU in Reaktion auf den Sommer der Migration die Einrichtung von sogenannten »Hotspots« in Griechenland und Italien. Zu »Hotspots« können in den Begrifflichkeiten der EU-Administration Bereiche der gemeinsamen Grenze erklärt werden, an denen besonders viele illegalisierte Grenzübertritte stattfinden. In der Folge haben EU-Institutionen wie EASO, Frontex und Europol verstärkt Zugang zu den Operationen in diesem Gebiet, um einerseits den zuständigen Mitgliedstaat zu unterstützen und zu entlasten, andererseits aber auch zu kontrollieren. Fünf griechische Inseln in der Ägäis wurden zu solchen Hotspots erklärt und in Internierungslager verwandelt. Ankommende Asylsuchende durchliefen seitdem Teile des Asylverfahrens auf den Inseln und durften diese über die Dauer des Asylverfahrens nicht verlassen.

Die EU-Administration schuf dadurch eine Pufferzone im europäischen Grenzregime, auf griechischen Territorium. Die ankommenden Migrant*innen sollten auf dem Mittelmeer gehalten und verwaltet werde, ihre Migration wurde verlangsamt. Die Schließung des Korridors und der türkisch-griechischen Grenze führen zu einer erneuten Verschiebung der Routen. Die Überfahrten auf der östliche Mittelmeerroute sanken drastisch von etwa 880.000 in 2015 auf etwa 180.000 in 2016 (vgl. Frontex 2017, S. 18). Damit bewegten sich die dokumentierten illegalisierten Überfahrten auf der östlichen Mittelmeerroute über Griechenland auf dem gleichen Niveau wie die Überfahrten auf der zentralen Mittelmeerroute über Italien.

Der Sommer der Migration als historisches Ereignis, bei dem viele hunderttausende Migrant*innen durch ihre eigensinnigen Migrationspraxen die geregelten Abläufe des europäischen Migrationsregimes implodieren ließen, war zu Ende. Illegalisierte Migration in die EU und innerhalb der EU fand weiterhin statt, wenn auch auf niedrigerem Niveau als im Jahr davor. Viele hunderttausende Menschen waren in die EU gereist und die deutschen Asylbehörden begannen langsam mit der Bearbeitung der Asylanträge.

5.5.1 Dublin im Sommer der Migration

Angesichts der Ereignisse des langen Sommers der Migration sagte Angela Merkel im Oktober 2015 bei einer Rede im Europaparlament im Oktober 2015: »Seien wir ehrlich, dass Dublin-Verfahren ist obsolet« (Stalinski 2020). Ein Beamter eines deut-

schen Innenministeriums äußerte mir gegenüber auf einer Tagung im April 2016 eine ähnliche Einschätzung:

> »Ich kann mir vorstellen, dass sie Schwierigkeiten haben da Interviewpartner zu finden. Dublin ist zusammengebrochen, darüber wird nicht gerne öffentlich gesprochen.«

Bernd Kasparek schrieb 2017 von einer »sukzessiven Desintegration des Dublin-Systems und damit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« (Kasparek 2017b, S. 46) während des Sommers der Migration. Alle drei drücken in ihren Statements die in den Staatsapparaten, der Öffentlichkeit und unter Wissenschaftler*innen weit verbreitete Wahrnehmung aus, Dublin sei zusammengebrochen oder im Prozess der Auflösung. Was geschah mit dem Dublin-Regime während des Sommers der Migration? Im folgenden Kapitel werde ich zuerst auf zentrale Dynamiken der Umsetzung Dublins in Bezug auf Deutschland eingehen und diskutieren, inwiefern sich hier von einem Zusammenbruch Dublins sprechen lässt. Daran anschließend werde ich die gleiche Frage anhand der Daten zu der Umsetzung Dublin allgemein auf der Ebene aller Mitgliedstaaten diskutieren.

Angesichts der deutschen Behördenpraxis schrieb die Kommission 2015 in einer Evaluation Dublins, Deutschland hätte »de facto aufgehört es [die Dublin-Verordnung; D.L.] in der Praxis (korrekt) anzuwenden« (Maas et al. 2015, S. 4 eigene Übersetzung). Tatsächlich fallen vor allem zwei Entwicklungen in den Umsetzungsstatistiken zu Dublin in Deutschland stark auf: die ins Negative kippende Überstellungsbilanz und die stark sinkende Überstellungsquote.

Die folgende Tabelle zeigt die Überstellungszahlen für Deutschland von 2008 bis 2020. In der letzten Zeile, welche die Überstellungsbilanz darstellt, sind positive Zahlen ein Überschuss von ausgehenden Überstellungen und negative Zahlen ein Überschuss von ankommenden Überstellungen. In der Geschichte Dublins hatte Deutschland seit dem EU-Beitritt Polens 2004 eine positive Überstellungsbilanz. 2015 war das erste Jahr nach 2004 an dem die deutsche Überstellungsbilanz negativ wurde, also die Mitgliedstaaten mehr Menschen an Deutschland überstellten, als Deutschland an die Mitgliedstaaten. Während 2015 noch relativ moderate 535 Fälle in der Bilanz nach Deutschland überstellt wurden, verzehnfachte sich diese Zahl 2016 auf 5.510 Überstellungen nach Deutschland in der Bilanz. Während das Defizit 2015 noch auf eine Senkung der Überstellungen aus Deutschland und einer gleichzeitigen Steigerung der Überstellungen nach Deutschland zurückzuführen war, wurde das Defizit 2016 durch eine überproportional starke Steigerung der Überstellungen nach Deutschland verursacht.

Ankommende und abgehende Überstellungen sowie Überstellungsbilanz für Deutschland

Deutschland	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Ausgehende Überstellungen	2.122	2.932	2.380	2.754	3.062	4.316	2.887	1.954	3.002	7.124	9.209	8.423	2.953
Ankommende Überstellungen	1.270	1.258	964	1.083	1.371	1.702	1.768	2.489	8.512	8.806	7.580	6.086	4.369
Netto-Überstellungen	**852**	**1.674**	**1.416**	**1.671**	**1.691**	**2.614**	**1.119**	**-535**	**-5.510**	**-1.682**	**1.629**	**2.337**	**-1.416**

Quelle: Eurostat, siehe Tabelle 23 und 24 im Anhang.

Eine Analyse der Eurostat Daten zu den Überstellungen nach Deutschland ergibt zwei Fallkonstellationen als Grundlage der Überstellungen nach Deutschland in dieser Zeit (siehe Tabellen 24 bis 27 im Anhang). Mit großem Abstand die meisten Überstellungen basierten auf Rückübernahmeersuchen, also auf Fällen, in denen in Deutschland schon ein Asylverfahren eröffnet wurde. 2015 waren 1.822 von 2.489 Überstellungen auf der Grundlage von Wiederaufnahmegesuchen, 2016 waren es 7.412 von 8.512 (siehe Tabellen 24 und 27 im Anhang). Die diesen Überstellungen 2016 zugrundeliegenden Wiederaufnahmegesuche kamen vor allem aus Schweden, den Niederlanden, Dänemark und der Schweiz (siehe Tabelle 27 im Anhang). Ein Mitgliedstaat mit vielen Überstellungen nach Deutschland passte nicht in dieses Muster: Griechenland. Griechenland ist schon vor dem Sommer der Migration, aber vor allem danach, einer der wichtigsten Ausgangsstaaten für Überstellungen nach Deutschland. Diese Überstellungen beruhten zum größten Teil auf Übernahmeersuchen aus Familiengründen (siehe Tabellen 24 und 26 im Anhang). Es handelte sich hierbei also um Fallkonstellationen, in denen Familienmitglieder von Personen in Griechenland ankommen und Dublin-Verfahren durchlaufen, deren Angehörige in Deutschland im Asylverfahren sind oder schon einen Schutzstatus bekommen hatten.

Wer davon ausging, dass der Zweck der Dublin-Verordnung darin bestand, Deutschland vor Asylsuchenden abzuschirmen, für die oder den musste die neue Rolle von Deutschland als Zielstaat von Überstellungen als Zusammenbruch Dublins erscheinen. Weil die Dublin-Verordnung aber nicht ausschließlich aus den auf Grenzschutz zielenden Aspekten des Verantwortungsprinzips besteht, sondern sowohl die Regelungen zu Wiederaufnahmegesuchen als auch die Familienkriterien wichtige Bestandteile der Verordnung sind, lassen sich die Überstellungen nach Deutschland nicht als Beleg für einen Zusammenbruch Dublins anführen – im Gegenteil.

Die neben der negativen Überstellungsbilanz zweite Grundlage in Deutschland von einer Krise Dublins zu sprechen war die Überstellungsquote. Diese erreichte 2015 in Deutschland einen Tiefstand.[29] Die Überstellungsquote gibt an, wie hoch der Anteil an stattgefundenen Überstellungen im Vergleich zu den Zustimmungen[30] der korrespondieren Mitgliedstaaten ist. Eine Überstellungsquote von 0,51 für ausgehende Überstellungen, wie im Fall von Deutschland für das Jahr 2008, sagt aus, dass Deutschland in diesem Jahr in 51 % der Dublin-Verfahren, in denen die Zuständigkeit für das Asylverfahren auf einen anderen Mitgliedstaat übergegangen ist, eine Überstellung auch tatsächlich durchgeführt hat. Anders gesagt: Die deutschen

29 Eine nach Mitgliedstaaten aufgeschlossene Übersicht über die Entwicklung der Überstellungsquoten findet sich in Tabelle 21 im Anhang.

30 Diese Zustimmungen können dabei explizit sein oder auf einer Zustimmungsfiktion, ausgelöst durch das Verstreichen der entsprechenden Frist, aufbauen.

Behörden haben 2008 jede zweite Person überstellt, deren Überstellung durch die Zuständigkeit eines anderen Staates prinzipiell möglich gewesen war.

Betrachtet man die Zahlen für Deutschland (siehe Tabelle auf der nächsten Seite), dann ist auffällig, dass die Überstellungsquote 2013 deutlich einbricht und 2015 mit 7 % ihren Tiefpunkt erreicht. Die deutschen Behörden haben 2015 93 % der Asylsuchenden, für die ein anderer Staat zuständig war, nicht überstellt. Wie lässt sich dieser Einbruch der Überstellungsquote erklären?

Die Überstellungsquote hängt von zwei Variablen ab, von der Zahl der Verantwortungsübergänge auf andere Mitgliedstaaten und der Anzahl der stattgefundenen Überstellungen. Der starke Einbruch der Überstellungsquote von 39 % 2012 auf 17 % 2013 lag nicht an einem Einbruch der Überstellungszahlen – diese steigen sogar von 3.062 auf etwa 4.316 – sondern an einer starken Steigerung der ausgehenden Gesuche und einer damit korrespondieren ebenso starken Erhöhung der Bewilligungen, also der Verantwortungsübergänge. In den folgenden zwei Jahren fiel dann, zusätzlich zu einer weiteren Steigerung der Gesuche und Bewilligungen, auch die Zahl der Überstellungen von 4.316 im Jahr 2013, auf erst 2.887 im Jahr 2014 und schließlich auf kurz unter 1.954 2015. Diese Kombination brachte die Quote auf die sehr niedrigen 7 %. Für die Interpretation der Überstellungsquote als Indikator für die Effizienz der deutschen Dublin Unit ist wichtig festzuhalten, dass die Steigerung der Gesuche an andere Mitgliedstaaten quantitativ einen größeren Einfluss auf die niedrige Überstellungsquote hatte, als der Einbruch der ausgehenden Überstellungen.

Um diese Entwicklung zu verstehen, lohnt es sich, die organisatorischen Veränderungen im BAMF in Reaktion auf den Sommer der Migration in den Blick zu nehmen. Das BAMF war nicht auf die Bearbeitung der enorm hohen Zahl an durch die Migrationsbewegungen im Sommer der Migration resultierenden Verfahren eingestellt. Innerhalb der Behörde wurde entschieden, trotz der hohen Antragszahlen, die Verfahrensdauern möglichst kurz zu halten und deshalb die Priorität auf die Bearbeitung von alten Verfahren zu legen. In dieser Zeit waren die Entscheider*innen in den Außenstellen des BAMF sowohl für Asyl- als auch für Dublin-Verfahren zuständig. Durch den Druck der hohen Antragszahlen wurde in vielen Außenstellen die Priorität auf die Annahme von Asylanträgen gelegt und nicht auf die Bearbeitung der Dublin-Verfahren. Die Dublin-Verfahren erledigten sich durch den Ablauf von Verfahrensfristen nach einigen Monaten von selbst, indem die Zuständigkeit auf Deutschland überging. Im Unterschied zu Asylverfahren war in den Dublin-Verfahren ein Mechanismus enthalten, der die Entstehung eines Rückstaus an unbearbeiteten Verfahren verhinderte. Im Gegenzug bedeutete das auch, dass in vielen Dublin-Verfahren, gerade denen von syrischen Antragsteller*innen, eine Verfristung in Kauf genommen wurde. Wenn diese Verfristung nach einem ausgestellten Zuständigkeitsbescheid eintrat, dann drückten diese Fälle die Überstellungsquote nach unten.

Überstellungsquoten für Deutschland

Deutschland	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Asylantragsteller*innen	26.845	32.910	48.480	53.240	77.485	126.705	202.645	476.510	745.160	222.565	184.180	165.615	121.955
Gesuche	5.857	8.695	9.548	9.259	11.574	32.796	35.058	44.288	53.918	63.326	54.906	48.844	30.125
Bewilligte Gesuche	4.182	6.242	6.508	6.343	7.916	24.847	22.911	27.959	29.265	46.132	36.528	28.905	15.163
Überstellungen	2.122	2.932	2.380	2.754	3.062	4.316	2.887	1.954	3.002	7.124	9.209	8.423	2.953
Überstellungsquote	**0,51**	**0,47**	**0,37**	**0,43**	**0,39**	**0,17**	**0,13**	**0,07**	**0,10**	**0,15**	**0,25**	**0,29**	**0,19**

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17, 19, 20 und 28 im Anhang.

Aber nicht nur die Prioritätsverschiebungen im BAMF führte zu stockenden Dublin-Verfahren. Im Verlauf des Sommers der Migration stockte das BAMF seine personellen Kapazitäten zur Bearbeitung von Dublin- und Asylverfahren stark auf. Zwischen 2014 und 2017 stellte das BAMF so viel Personal ein, dass sich dieses innerhalb von drei Jahren mehr als vervierfachte. Während am 1. Februar 2014 noch 2163,3 Stellen im BAMF besetzt waren (Bundesregierung 2014b, S. 43), waren es am 15. Januar 2017 schon 6891 Vollzeitäquivalente an eigenem Personal plus 2166 Vollzeitäquivalente mit von anderen Behörden an das BAMF abgeordneten Personen (Bundesregierung 2017b, S. 74). Eine so starke Vergrößerung einer Belegschaft führt zu Veränderungsprozessen der Organisation.

In diesem Fall führten einerseits das Wachstum und andererseits parallel stattfindende Neoliberalisierungsprozesse der Behörde zu Konflikten. In einem Interview berichtete mir ein Anhörer aus dem BAMF von Konflikten um kurze Befristungen bei den Einstellungen, inkompetentes, schnell befördertes Führungspersonal, Überforderung bei neu eingestelltem Personal, Personal mit verkürzter Einarbeitung, und hohen Zeit- und Effizienzdruck:

> »Wenn man eine Behörde aufbläht und viele Leute einstellt, entstehen natürlich auch viele vakante Führungspositionen. Und die müssen natürlich auch von Leuten ausgefüllt werden. Und in der Anzahl waren gar nicht genug Führungskräfte vorhanden. Ja, weder fachlich als auch menschlich. Von daher war die Behörde auf jeden Fall überfordert in der Zeit. Ich hatte auch das Gefühl, dass so erfahrene Kräfte, die so seit Jahren dabei sind, dass die etwas an den Rand gedrängt wurden. Denn, die haben natürlich auch einen Anspruch, die sind schon lange in der Behörde, die kennen die Vorgaben oder wissen wie die gerichtlichen Vorgaben, auch die gesetzlichen Vorgaben, die wissen was wichtig ist. Und was für Qualitätsanforderungen man erfüllen muss. Und da hatte ich das Gefühl, dass die so ein bisschen an den Rand gedrängt wurden. Klar, weil es dann halt einfacher ist, Dinge durchzudrücken.« (Interview mit einem Anhörer des BAMF, 2017)

Der Hintergrund dieses Machtkampfes innerhalb der Behörde war der Leitungswechsel innerhalb des BAMF im September 2015. Zu diesem Zeitpunkt löste Frank-Jürgen Weise, bis dahin und auch weiterhin Leiter der Bundesagentur für Arbeit, den bisherigen Präsidenten des BAMF, Manfred Schmidt, ab. Gleichzeitig wurden mit McKinsey, Roland Berger und Ernest & Young Unternehmensberatungsagenturen mit der Umstrukturierung des BAMF beauftragt (vgl. Pichl 2020, S. 88). In der Folge stritten innerhalb der Behörde Verfechter*innen einer bürokratisch-juristischen Rationalität mit unternehmerisch-effizienzorientierten Akteur*innen. Der Druck durch die hohen Verfahrenszahlen, den schnellen Kapazitätsaufbau und die organisationskulturellen Konflikte im BAMF führte zu einem Absinken der Qualität in der Verfahrensbearbeitung.

Angesichts der niedrigen Überstellungsquoten erschien die Arbeit an Dublin-Verfahren den Entscheider*innen im BAMF zwischenzeitlich als »ein Kampf gegen Windmühlen«:

> »Dublin war auch so ein bisschen verschrien, die kämpfen gegen Windmühlen, die arbeiten für nichts, denn da ergibt sich sowieso nichts aus der Sache. Das hat sich dann gegen Ende hin schon geändert. Das war dann mein Eindruck, dass die dann schon eher darauf geachtet haben, dass dann die Fristen plötzlich eine Rolle gespielt haben, das darauf geschaut wurde.« (Interview mit einem Anhörer des BAMF, 2017)

Es bleibt die Frage, wieso in einer Situation massiver Ressourcenknappheit trotzdem so viele Dublin-Verfahren eröffnet wurden, von denen klar war, dass der größte Teil verfristen wird. Einer Beamtin aus dem BAMF erläuterte mir in einem Hintergrundgespräch, dass in manchen Fällen, beispielsweise bei Überstellungen nach Ungarn, Ersuchen gestellt wurden, um Zuständigkeiten zu dokumentieren. Ich habe das so verstanden, dass mit diesen in Dublin-Verfahren produzierten Zuständigkeiten, selbst wenn sie nicht operativ durchgesetzt werden konnten, in diplomatischen oder politischen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten gearbeitet wurde.

Die Situation in Deutschland war geprägt durch eine negative Überstellungsbilanz und eine extrem niedrige Überstellungsquote. Wie sah die Umsetzung Dublins bezogen auf alle Mitgliedstaaten aus? Tabelle 17 im Anhang stellt die Entwicklung der ausgehenden Überstellungen aufgeschlüsselt nach überstellenden Staaten für den Zeitraum von 2008 bis 2020 dar. Der dominante Trend ist das Wachstum von insgesamt unter 10.000 jährlichen Überstellungen zu Beginn des dargestellten Zeitraumes auf über 25.000 jährlichen Überstellungen ab 2017. Tatsächlich sinken die Überstellungszahlen in den Jahren 2014 und 2015, allerdings nicht in einem dramatischen Ausmaß. Die Überstellungen gehen zurück auf das Niveau der Jahre 2009 bis 2012. In vielen Mitgliedstaaten bleibt die Zahl der Überstellungen ähnlich wie im Jahr 2014, einige überstellen mehr Asylsuchende, andere weniger (siehe Tabelle 17 im Anhang). 2016 schnellen die Überstellungszahlen in die Höhe und durchbrechen erstmals seit Beginn der Aufzeichnung die 20.000er-Marke. Bezogen auf die Überstellungszahlen aller Mitgliedstaaten lässt sich nicht von einem Zusammenbruch des Dublin Regimes 2015 oder gar 2016 sprechen.

Schon eher für eine Krise Dublins spricht der geringe Einfluss Dublins auf die Asylmigration innerhalb der EU während des Sommers der Migration. Laut Eurostat haben 2015 innerhalb aller Mitgliedstaaten der Dublin-Verordnung 1.393.930 Personen einen Asylantrag gestellt. 2016 waren es mit 1.292.760 etwas weniger (siehe Tabelle 28 im Anhang). Im Verhältnis zu dieser Zahl sind die 13.352 durchgeführten Überstellungen 2015 und etwa 22.762 Überstellungen 2016 verschwindend ge-

ring. 2015 wurde in unter einem Prozent der Asylantragsverfahren eine Überstellung durchgeführt, 2016 waren der Anteil der Überstellungen an den Asylanträgen zwar doppelt so hoch, aber immer noch deutlich unter zwei Prozent. Die Chance, dass ein Asylverfahren während des Sommers der Migration in demjenigen Mitgliedstaat bearbeitet wurde, in dem der Antrag gestellt wurde, betrug also 2015 über 99 % und 2016 98 %. Wo diese Anträge gestellt wurden, lässt sich Tabelle 28 im Anhang entnehmen.

Zwar haben mit Italien und Ungarn tatsächlich auch Transitstaaten an den Außengrenzen hohe Antragszahlen. Die allermeisten Asylanträge in diesen beiden Jahren wurde jedoch in Deutschland gestellt und auch andere Länder ohne relevante Außengrenzen wie Frankreich, Österreich und Schweden nahmen viele Asylanträge entgegen. Die Realität der Verteilung der Asylanträge unter den Mitgliedstaaten folgte nicht den Zuständigkeitskriterien Dublins, insbesondere nicht dem Verantwortungsprinzip. Ist dies nun ein Indiz für einen Zusammenbruch der Dublin-Verordnung? Dagegen spricht erstens, dass Dublin noch nie in seiner Geschichte die Verteilung der Asylsuchenden zwischen den Mitgliedstaaten entscheidend geprägt hat. Zweitens ist die Veränderung der Umsetzungspraxis Dublins in der Folge des Sommers der Migration eher Beispiel für einen politisch begründeten, flexiblen Umgang mit einer außergewöhnlichen Belastung, als für einen unkontrollierten und nachhaltigen Zusammenbruch.

Die geschilderten Vorgänge lassen sich auch sehr anders interpretieren – auch die Europäische Kommission folgt einer Variante der These des Scheiterns von Dublin im Sommer der Migration:

> »Dublin III was not designed to deal with situations of mass influx, which has severely reduced its relevance in the current context and has undermined achieving its objectives. […] Indeed, some Member States (e.g. HU, IT) have experienced obstacles applying Dublin in the current context, with procedures being delayed and internal capacity insufficient to deal with all Dublin cases in a timely manner. As a result, some Member States (e.g. DE, HU, IT) de facto stopped applying it (correctly) in practice, thereby reducing its overall relevance.« (Maas et al. 2015, S. 4)

In ihrer Evaluation der Probleme des Dublin Systems während des Sommers der Migration geht die Kommission neben einem Scheitern der Verordnung in diesem Moment der massenhaften Einwanderung davon aus, dass Deutschland, Italien und Ungarn die Verordnung zeitweise nicht mehr ordnungsgemäß anwandten. Die Autor*innen der Evaluation der Kommission bezogen sich wahrscheinlich darauf, dass Italien und Ungarn immer wieder Transitmigrant*innen nicht registrierten und es damit vermieden, für kommende Dublin-Verfahren verwertbare Indizien und Beweise über den Ersteinreisestaat zu produzieren. Bei Deutschland ist davon auszugehen, dass sie sich auf die Aussetzung der Verfahren für Syrer*innen bezogen.

Damit deutet die europäische Kommission ein in einer schärferen Form auch von Rechtspopulist*innen vertretenes Argument an, nämlich dass die deutsche Regierung während des Sommers der Migration durch eine »Aussetzung« Dublins inkorrekt oder sogar rechtswidrig gehandelt hätte.

Tatsächlich hatten, wie beschrieben, die Dublin-Verfahren innerhalb des BAMF 2015 in einer Situation der massiven Ressourcenknappheit keine Priorität. Anders als die Kommission würde ich aber argumentieren, dass die deutschen Behörden mit ihrer Praxis des bewussten »Verfristen-Lassens« von Dublin-Verfahren oder der Ausübung des Selbsteintrittsrechts die Verordnung weder inkorrekt anwandten noch rechtswidrig handelten. Die Dublin-Verordnung besteht, um es in den Worten von Daniel Thym zu sagen, aus einer »Kombination von materiellen Zuständigkeitsregeln und einem prozeduralen Überstellungsverfahren« (Thym 2018). Und während die Verteilung der Asylanträge 2015 und 2016 auch nicht im Sinne der materiellen Zuständigkeitsregeln der Verordnung war, so setze das BAMF doch die Verfahrensregeln der Verordnung korrekt um – inklusive des Selbsteintrittsrechts und der Fristenregeln. Die Verfahrensregeln sind wichtiger Teil der Dublin-Verordnung und ihre Bedeutung wurden in der Rechtsprechung des EuGH aus dem Sommer 2017 betont (vgl. ebd., S. 4).

Dublin als Teil des Grenzregimes sollte die Transitstaaten an den Außengrenzen zu einer Politik der geschlossenen Grenzen bewegen. Es wandelte die Transitstaaten an den Außengrenzen des gemeinsamen Territoriums in einen Ring der vorverlagerten Grenze um die typischen Zielländer für Migration um. Die Zuständigkeit für den größten Teil derjenigen Asylsuchenden, die es dennoch schaffen einzureisen, sollte bei den Transitstaaten an den Außengrenzen und nicht bei den Zielstaaten liegen. Beide Zielvorgaben wurden in der Geschichte Dublins nie erreicht. Eine umfassende Beurteilung des Erfolgs oder Misserfolgs dieses Grenzaspektes von Dublin wird vor allem dadurch erschwert, dass Effekte der Abschreckung, des präventiven Gehorsams und des Zustands der Abschiebbarkeit in den statistischen Daten nicht abgebildet werden. Es lässt sich sagen, dass die Realität der Verteilung der Asylverfahren nicht den Zuständigkeitskriterien Dublins entspricht, aber nicht, wie die Verteilung ohne Dublin gewesen wäre.

Während des Sommers der Migration war Dublin als Teil des Grenzregimes, wie es von den Binnenstaaten gegen die Transitstaaten an den Grenzen durchgesetzt wurde, in der Krise. Die Bilanz der Überstellungen drehte sich um: Frankreich und Deutschland wurden zwischenzeitlich zu Zielstaaten von Dublin Überstellungen, Griechenland war mit der Schweiz wichtigster Ausgangsstaat von Überstellungen, vor allem nach Deutschland (vgl. EASO 2016) (siehe Tabelle 10, 11 und 12 im Anhang). Gleichzeitig war die Zahl der Überstellung angesichts der um das hundertfache größeren Zahl von Asylanträgen ungenügend, um die Verteilung der Asylgesuche zwischen den Mitgliedstaaten zu gestalten.

Eine Beschreibung dieser Krise Dublins als Zusammenbruch oder als sukzessive Zersetzung oder als Auflösung des Dublin-Regimes wäre dabei dramatisiert und einseitig. Dramatisiert, weil es sich bei der Krise um improvisierte, aber spezifische Aussetzungen einzelner Aspekte des Regimes in manchen Mitgliedstaaten handelte. Die Infrastruktur des Dublin Systems blieb erhalten und wurde sogar ausgebaut – sowohl Gesuche als auch Überstellungen stiegen zwischen 2008 und 2019 deutlich (siehe Tabelle 17 und 19 im Anhang). Andere Teile des Regimes, wie die eindeutige Zuordnung eines zuständigen Staates für ein Asylverfahren, blieben erhalten. Das Selbsteintrittsrecht und die Verfristungsregelungen als verfahrensrechtlichen Aspekte Dublins wurden weiter angewandt. Einseitig, weil eine solche Beschreibung als Zusammenbruch nur den Aspekt des Kontrollverlustes und der Funktionsstörung betont, ohne den Aspekt der politischen Reaktion auf die Belastungsprobe der starken Migrationsbewegungen für das Asyl- und Grenzregime angemessen zu erfassen. Durch den pragmatischen Umgang mit den Vorschriften der Dublin-Verordnung wurden Ressourcen frei, die an anderen Stellen des Asylsystems dringender benötigt wurden. Die Reaktion der deutschen Behörden ist als Versuch zu verstehen, eine verschärfte Krise des Schengenraumes zu verhindern:

> »So wie Zentralbanken die sogenannten Lender of Last Resort (Kreditgeber letzter Instanz) sind, hat Deutschland – im letzten Sommer – die Rolle als Flüchtlingsaufnahmeland letzter Instanz angenommen. Diese Aussage soll nicht als Lob verstanden werden. Es bedeutet lediglich, dass damals eine reale Gefahr der Implosion des europäischen Projekts gesehen wurde, und Merkel eine drastische Maßnahme wählte und durchsetzte, die den Zerfall des Schengenraums in nationale Grenzregime aufhielt und die Option auf die von ihr immer wieder beschworene ›europäische Lösung‹ offenhielt.« (Kasparek 2017b, S. 50)

Der Sommer der Migration bildete durch die ausgelöste Krise des europäischen Grenzregimes ein Schlüsselereignis in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik (vgl. Buckel et al. 2021; Hänsel et al. 2022). Nach dem Sommer der Migration wurden die Regelungen der Dublin-Verordnung, die auf Grenzschließung zielten, wieder konsequenter umgesetzt, was zu einem Anstieg der Zahl der Überstellungen führte (siehe Tabelle 17 im Anhang). Auf die Krise folgten unmittelbar neue legislative Auseinandersetzungen um Dublin. Am 04. Mai 2016 machte die Kommission einen Vorschlag für eine Dublin IV-Verordnung[31], der sich aber nicht durchsetzten konnte. Am 23. September 2020 zog die Kommission diesen wieder zurück und machte stattdessen einen Vorschlag für eine sogenannte Asyl- und Migrations-

31 COM(2016) 270 final.

management-Verordnung[32], welche die Dublin III-Verordnung ersetzen soll. Erste Analysen dieses Vorschlags deuten darauf hin, dass an den grundsätzlichen Prinzipien der bisherigen Dublin-Verordnung festgehalten werden soll, insbesondere was die Kriterien der Zuständigkeitsverteilung angeht (vgl. Welte 2021, S. 370). Am 08. Juni 2023 konnte sich der Rat nach einer langen Blockade der Verhandlungen auf eine gemeinsame Verhandlungsposition zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung einigen (Rat der Europäischen Union 2023). Die Analyse der Ergebnisse der Verhandlungen um diese neue Verordnung wird späteren Forschungen vorbehalten bleiben. In der Krise Dublins 2015 und 2016 wurden Eigenschaften deutlich, die Dublin seit seinem Bestehen prägten: Der starke Widerstand der Asylsuchenden in den operativen Auseinandersetzungen, die Ohnmacht Dublins bei der Regulation der Sekundärmigration in Europa, die enge Verknüpfung zwischen Dublin und Schengen, sowie die Flexibilität und damit auch die Beständigkeit des Dublins-Regimes.

5.6 Zwischenfazit und Analyse: Geschichte Dublins

Mit dem Ende des Sommers der Migration schließt diese Rekonstruktion der Geschichte Dublins. Das folgende Zwischenfazit entwirft auf der Grundlage der Narration der Geschichte vier allgemeine Aussagen über Dublin. Daran anschließend schildere ich einige Aspekte von hegemonieorientierten Kämpfen, die sich an der rekonstruierten Geschichte der Kämpfe erkennen lassen.

5.6.1 Verknüpft mit Schengen und der europäischen Integration

Seit seiner Entstehung im Kontext der Schengen-Verhandlungen ist Dublin eng mit der europäischen Integration im Allgemeinen und dem Schengenraum im Speziellen verknüpft. Die Regierungen der verhandelnden Mitgliedstaaten schufen Dublin als Kompensation für von ihnen unerwünschte Effekte der Abschaffung von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum. Darüber hinaus ist Dublin tragendes Element des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und damit verbunden der Vergemeinschaftung des Politikbereichs Justiz und Inneres (JHA) zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Diese Verknüpfungen werden immer wieder von Repräsentant*innen der Mitgliedstaaten und der Kommission betont.[33] In Schlüsselmomenten der Geschichte Dublins spielte diese Verkettung mit anderen Politikbereichen

---

32 COM(2020) 610 final.

33 In einer Informationsbroschüre der Schweizer Eidgenossenschaft, werden Schengen und Dublin schlicht begrifflich vereint: »Die unter dem Titel »Schengen/Dublin« bekannte Zusammenarbeit europäischer Staaten in den Bereichen Justiz, Polizei, Visa und Asyl hat eine lange Geschichte: Sie wurde 1985 […] lanciert und hat sich seither als ein wirksames Instru-

für die Strategien zentralen Akteur*innen immer wieder eine wichtige Rolle. Neben dem Entstehungskontext Dublins ist das stärkste Beispiel hierfür der tendenzielle Verzicht der deutschen Regierung auf Überstellungen nach dem Sommer der Migration, um als »Flüchtlingsaufnahmeland letzter Instanz« (Kasparek 2017b, S. 50) dem Zusammenbruch des Schengenraums in nationale Grenzregime entgegenzuwirken.

5.6.2 Amalgam aus Asyl- und Grenzpolitik

Aus der engen Verknüpfung Dublins mit Schengen entstand eine Mischung aus asyl- und grenzpolitischen Regelungen in den Vertrags- und Gesetzestexten Dublins. Dublin war seit seiner Entstehung ein Amalgam aus Asyl- und Grenzpolitik und spielt sowohl im europäischen Asylregime, als auch im Grenzregime eine entscheidende Rolle. Die Regierungen der Mitgliedstaaten entschieden sich für diese Vermischung der Politikbereiche bei ihrer Entscheidung für die »direkte Verknüpfung« der Zuständigkeitsverteilung für Asylverfahren mit der Effektivität der Grenzschließungen der Mitgliedstaaten (vgl. Europäische Kommission 2000). Die Strategien und Ziele beider Politikbereiche kommen dabei in der Geschichte Dublins immer wieder in Konflikt. Die Rechtsprechung der höchsten Gerichte stärkte durch Anerkennung subjektiver Rechte der Asylsuchenden asylpolitische Rationalitäten innerhalb der Dublin-Verordnung, auch auf Kosten der grenzpolitischen Ziele (siehe Kapitel 6.3.2). Während weder die Zuständigkeitszuweisung auf der Grundlage von illegalisierten Grenzübertritten noch die Verhinderung von Binnenmigration von Asylsuchenden in der Geschichte Dublins jemals effektiv funktionierten, waren die Verfahrensregeln Dublins, die auf eine eindeutige Zuordnung der Zuständigkeit für Asylverfahren und die Verhinderung multipler Asylverfahren zielten, weit erfolgreicher in der Umsetzung (siehe Kapitel 5.2, 5.3, 5.4.3 und 5.5.1).

5.6.3 Umkämpft, krisengeschüttelt und gleichzeitig robust

Hegemonietheoretisch gingen die verhandelnden Regierungen bei der Gestaltung Dublins vor allem auf die Problemkonstruktionen und Strategien konservativer Akteur*innen ein. Weder die Interessen der Asylsuchenden noch die der Transitstaaten wurden substantiell in Dublin verankert. Im Gegenteil entschieden sich die Regierungsvertreter*innen für Regelungen, die explizit die Präferenzen der Asylsuchenden bei der Wahl ihres Ziellandes frustrieren sollten und entsprechend repressiv gegen diese durchgesetzt werden mussten. Die Entscheidung für eine Verteilung

ment im Bereich Sicherheit und Asyl etabliert.« (Integrationsbüro EDA/EVD und Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2011, S. 4)

der Zuständigkeit für Asylverfahren an die tendenziell ärmeren Mitgliedstaaten an den gemeinsamen Außengrenzen bildete die Interessen der mächtigeren Kernstaaten des gemeinsamen Territoriums ab. In der Konsequenz wurde Dublin nie hegemonial in dem Sinne, dass es von allen entscheidenden Akteur*innen des Regimes einvernehmlich mitgetragen wurde – weder die Asylsuchenden, noch die Transitstaaten waren in den Konsens eingebunden.

Entsprechend umkämpft war Dublin auf allen Ebenen im Verlauf seiner gesamten Geschichte: von der sieben jährigen Verzögerung der Ratifikation des Dubliner Übereinkommens, der Blockade der Verhandlungen um Dublin II, den intensiven Rechtskämpfen um Überstellungen, dem Stocken der Verhandlungen um Dublin III, den Verweigerungsstrategien der Mitgliedstaaten, den Kampagnen der NGOs gegen Dublin, bis zu den einflussreichen Widerstandspraxen der Asylsuchenden. In seiner ganzen Geschichte konnten die Behörden Dublin nie effektiv und effizient umsetzen und jede neue Runde legislativer Verhandlungen führte zu neuen, harten Auseinandersetzungen.

Trotz dieser Kämpfe und der damit verbundenen Krisen war Dublin in Teilen bemerkenswert robust und funktionstüchtig. Die Strategie des Dublin-Dominos, das Dublin-Regime durch strategische Gerichtsverfahren gegen Überstellungen in einzelne Mitgliedstaaten als Ganzes zu destabilisieren, ging nicht auf. Dublin brach zu keinem Zeitpunkt zusammen und besteht bis zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes entlang des 1990 geschaffenen Grundkonzeptes seit über 30 Jahren. Trotz zehntausender verhinderter Überstellungen, katastrophaler Zustände in vielen Mitgliedstaaten und eskalierter politischer Konflikte blieb Dublin über die Zeit stabil. Selbst zum Höhepunkt des Sommers der Migration wurde im größten Teil der Mitgliedstaaten weiter überstellt, die Dublin-Verfahren wurden weiter betrieben und außer in ein paar Wochen auf dem Korridor im Balkan wurde weiter Fingerabdrücke genommen und die Asylsuchenden in Eurodac registriert.

Die ins Negative fallende Überstellungsbilanz Deutschlands ist Indikator für einen weiteren Aspekt des Dublin Regimes, der relativ krisenfest funktionierte – Dublin als Instrument zur Verhinderung von Mehrfachanträgen unter den Mitgliedstaaten wurde weiter umgesetzt und führte zu dem Großteil der Überstellungen nach Deutschland. Ohne größere öffentliche Aufmerksamkeit wuchsen während der Geschichte Dublins die Zahl der jährlich durchgeführten Gesuche und Überstellungen (siehe Tabellen 17 und 19 im Anhang). Es ist davon auszugehen, dass diesem Wachstum ein kontinuierlicher Ausbau der Verwaltungskapazitäten und Behördenstrukturen auf operativer Ebene zugrunde liegt. Angelehnt an die Fragestellung der Regulationstheorie (vgl. Görg 1994, S. 16) ist es die Aufgabe kritischer gesellschaftswissenschaftlicher Forschung, von der bloßen Feststellung der Krisenhaftigkeit Dublins zu Erklärungen fortzuschreiten, wie Dublin trotz der eskalierten Kämpfe und Krisen reproduziert und stabilisiert wurde und wird: Vor dem Hintergrund der Ge-

schichte Dublins sind weniger die Krisen erklärungsbedürftig, sondern warum diese nicht zu einem Zusammenbruch geführt haben.

5.6.4 Das Herz Dublins scheitert an Widerstand und Verweigerung

Die Position der Asylsuchenden mit ihren klandestinen Reisepraxen war in den operativen Auseinandersetzungen so stark und die exekutiven Grenzkontrollapparate der verschiedenen Mitgliedstaaten in ihren Praxen so gespalten, dass sich das Herz der Regelungen Dublins, nämlich die Verantwortungsverteilung nach dem Ort des illegalisierten Grenzübertrittes, über die gesamte Geschichte Dublins nicht durchsetzen ließ. Weder konnten die Behörden relevant auf Grundlage der entsprechenden Artikel Überstellungen durchführen (siehe Tabelle 22 im Anhang), noch machten die stattgefundenen Überstellungen einen merklichen Unterschied für die EU-weite Verteilung der Asylsuchenden:

> »[...], in most cases, the asylum seeker himself is fundamental to the ability of a Member State to determine that another Member State is responsible. He may, through his silence and/or the suppression of evidence, deprive the Member State to which he is applying of any means of action under the Dublin Convention.« (Europäische Kommission 2001, S. 6)

Große Teile der Asylsuchenden befolgten die Regeln Dublins nicht aus eigenem Antrieb und versuchten in ein Land ihrer Wahl zu reisen und den Grenzkontrollen zu entgehen. Vor Eurodac genügte es, nach der Ankunft im Zielstaat die Indizien auf den Reiseweg, eventuelle Tickets, Rechnungen, Fotos usw. zu vernichten und in Befragungen durch Behörden keine Auskunft zum tatsächlichen Reiseweg zu machen. Durch Eurodac wurde mit der dem System zugrundeliegenden biometrischen Technologie eine neue Kategorie schwer zu bestreitender Beweise für eine Asylantragstellung und einen Grenzübertritt geschaffen. Allerdings löste diese technologische Innovation die Beweisprobleme bei der Umsetzung der Verordnung nicht, sondern verschob sie auf die Verweigerung der Dokumentation von Beweisen durch die staatlichen Behörden und auf die Vermeidung der Abgabe von Fingerabdrücken durch die Reisenden.

Erleichtert wurden diese Widerstandsformen durch das oft mangelnde Interesse der Grenzbehörden der Transitstaaten an der effektiven Dokumentation der Reisewege. Dominantes Ziel der Mitgliedstaaten damals wie heute war es, die als »Belastung« empfundene Zuständigkeit für Asylverfahren und den damit einhergehenden Aufenthalt der asylsuchenden Personen zu vermeiden. Eines der einfachsten Mittel hierfür war das Unterlassen der effektiven Dokumentation des Grenzübertritts. Bei den operativen Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten ließ sich dabei das auch für infrapolitische Praxen charakteristische Auseinanderklaffen von

versteckten und öffentlichem Transkript beobachten. Im Gegensatz zu den Auseinandersetzungen während der legislativen Verfahren griffen die Mitgliedstaaten mit diesen Praxen Dublin nicht demonstrativ und öffentlich an. Sie erklärten nicht ihren Austritt aus dem Dublin-System, sondern verweigerten auf der operativen Ebene dessen Umsetzung.

5.7 Einige Aspekte hegemonieorientierter Kämpfe

Die hier rekonstruierte Geschichte Dublins ist in weiten Teilen eine Geschichte hegemonieorientierter Kämpfe und staatlicher Versuche, den Erfolg der Behördenpraxen durch statistische Erhebungen zu messen. Diese Kämpfe lassen sich mit den Begrifflichkeiten der HMPA (siehe Kapitel 4) erfassen – es geht um Akteur*innen, die im Kontext unterschiedlicher Hegemonieprojekte danach streben, ihre partikularen politischen Problemverständnisse, Zielvorstellungen und Strategien zu verallgemeinern. Die Akteur*innen streben dabei gesellschaftliche Dominanz in einem Politikfeld und die Materialisierung dieser Dominanz in den verschiedenen Apparaten des Staates an. Es geht um Parteiarbeit, Positionspapiere, Verhandlungen, Abstimmungen, Proteste, Kampagnen, Lobbyarbeit und strategische Prozessführung. Die Praxen sind tendenziell öffentlich, legitimiert und geprägt von Repräsentationsstrukturen. Die hier beobachteten hegemonieorientierten Kämpfe ließen sich einfacher in überschaubaren Narrativen ordnen, da diese Kämpfe oft zentralisiert ablaufen: beispielsweise gibt es *ein* Gesetzgebungsverfahren oder eine überschaubare Reihe von strategischen Gerichtsverfahren. Die zentralen Ereignisse dieser Kämpfe sind in ihrer Anzahl überschaubar und aufeinander bezogen, vor allem im Kontrast zur Unüberschaubarkeit der ungezählten parallel laufenden, lokalen operativen und bürokratischen Kämpfe.

Die Unterscheidung gesellschaftlicher Kämpfe in hegemonierorientierte, bürokratische und operative Kämpfe ist dabei nicht unumstritten. So lässt sich kritisieren, dass die so konstruierten Felder der Auseinandersetzungen die rechtsstaatliche Funktion und Verortung dieser Kämpfe ignorieren. Es sei problematisch, so die Kritik, beispielsweise exekutive aufenthaltsrechtliche Behördenverfahren mit den entsprechenden Gerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten unter derselben Kategorie der bürokratischen Kämpfe zu fassen.[34] Analoge Kritik ließe sich auch an der Konzeption der hegemonieorientierten und der operativen Kämpfe formulieren. Und tatsächlich, die Konzeption der Kämpfe liegt quer zu einer an der Gewaltenteilung orientierten Unterscheidung in Kämpfe auf den Feldern der Exekutive,

34 Ich danke Sonja Buckel und Maximilian Pichl für die produktiven Diskussionen zu diesem Punkt.

Legislative und Judikative. Die empirisch festgestellten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Form der Kämpfe, der beteiligten Akteur*innen, den erreichbaren Zielen, der anwendbaren Ressourcen und des subjektiven Erlebens führten zu der begrifflichen Trennung in hegemonieorientierte, bürokratische und operative Kämpfe.

Im Vergleich zu den anderen Kämpfen zeichnen sich hegemonieorientierte Kämpfe durch einen stärkeren Einfluss auf die in staatlichen Strukturen fixierten Machtressourcen aus. Sowohl die Ergebnisse der zentralen legislativen Verfahren als auch diejenigen der zentralen Gerichtsverfahren beeinflussen die Rahmenbedingungen hunderttausender »einfacher« Dublin-Verfahren in den Behörden oder vor den Verwaltungsgerichten. In hegemonieorientierten Kämpfen nehmen gesellschaftliche Akteur*innen gezielt Einfluss auf die Gestaltung des Staates. Hegemonieorientierte Kämpfe sind in diesem Sinne Kämpfe *um* den Staat und gesellschaftliche Herrschaft, während bürokratische oder infrapolitische Auseinandersetzungen als Kämpfe *mit* dem Staat und *mit* hegemonialen Strukturen beschrieben werden können. Weil sich die Ergebnisse dieser Kämpfe in der Gestalt der Staatsapparate niederschlagen, sind diese über die Zeit relativ beständig und träge gegenüber Veränderungen durch Konjunkturen in den sich verändernden gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Durch die Einigung auf das Grundprinzip von Dublin in den Verhandlungen um das Dubliner Übereinkommen, durch die Einführung der Eurodac Datenbank, durch die Rechtsprechung zu systemischen Mängeln in Asylsystemen und zu den in Dublin enthaltenen subjektiven Rechten wurden machtpolitische Pflöcke eingeschlagen, die trotz starker Versuche, Dublin abzuschaffen oder grundsätzlich zu verändern, konstant geblieben sind.

Sowohl bei hegemonieorientierten Kämpfen als auch bei bürokratischen Kämpfen ist das Terrain der Kämpfe – die Verfahrensabläufe, die Regeln der Auseinandersetzung, der Zugang als relevante Akteur*in – in weiten Teilen staatlich geprägt und kontrolliert. Gesetzgebungsverfahren sind geregelt, Gerichtsverfahrensordnungen sind festgeschrieben und Behördenverfahren folgen amtlichen Vorschriften. Diese staatliche Kontrolle über das Terrain der Kämpfe führt zu geregelten Verfahrensabläufen, einem tendenziellen Gewaltverzicht unter den professionellen Akteur*innen und einer schwachen Ausgangslage für subalterne Akteur*innen – hier für die beteiligten Asylsuchenden.

Die Trennung von Staat und Gesellschaft und die damit zusammenhängende relative Autonomie des Staates von gesellschaftlichen Prozessen (vgl. Hirsch 2005, S. 25) schotten den Staat gegenüber dem Einfluss mancher Akteur*innen mehr ab als gegenüber anderen. Bob Jessop prägte hierfür den Begriff der *strategischen Selektivität des Staates* (vgl. Jessop 2008, S. 127). Im Staat drücken sich nicht nur ungleiche gesellschaftliche Machtverhältnisse aus, sie werden durch den Staat auch reproduziert. In den von mir erhoben Daten lässt sich ein Ausschluss subalterner Akteur*innen beobachten und zwar proportional zur Nähe staatlicher zentralisierter Macht-

ressourcen. Dieser Ausschluss der Asylsuchenden ist am stärksten auf dem Feld der hegemonieorientierten Kämpfe, etwas schwächer bei den bürokratischen und am wenigsten stark bei den operativen Kämpfen. Hegemonieorientierte Kämpfe sind privilegierte Kämpfe um gesellschaftliche Herrschaft und von diesen Kämpfen sind subalterne Bevölkerungsgruppen tendenziell ausgeschlossen.

Im Kapitel zu subalternen politischen Praxen habe ich beschrieben, dass eine häufige Form, in der sich subalterne Akteur*innen in zivilgesellschaftliche Auseinandersetzungen einbringen, die des Protestes ist. Auch in den Kämpfen um Dublin haben Asylsuchende politische Positionen bezogen und diese organisiert und vehement geäußert. Es gab immer wieder Proteste und Kampagnen von Asylsuchenden, in denen meist die Abschaffung von Dublin gefordert wurde. Die Folgenabschätzung von Protesten ist eine große Herausforderung. Proteste können Einfluss auf den verschiedensten Ebenen haben – D'Amato und Schwenken analysieren die Folgen von Protesten gegen Abschiebungen beispielsweise entlang der Begriffe *Case Impact*, *Movement Impact*, *Discursive Impact* und *Politicizing Impact* (vgl. D'Amato und Schwenken 2018, S. 286–287).

Meine Erhebungs- und Auswertungsmethoden sind nicht geeignet, dergestalt die vermittelten und subtileren Effekte der Proteste von Asylsuchenden zu untersuchen. Bezogen auf den unmittelbaren und nachverfolgbaren Einfluss, den andere Akteur*innen auf diese zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen nehmen konnten, stellte sich die Situation allerdings klar dar: Ich konnte keinen direkten Einfluss durch Proteste von Asylsuchenden auf die Verhandlungen um das Dubliner Übereinkommen, auf die Verhandlungen um Dublin II, Dublin III oder auf die zentralen strategischen Gerichtsverfahren feststellen. Sowohl die legislativen Verfahren als auch die Gerichtsverfahren schienen gegen direkten Einfluss von der Straße weitgehend abgeschottet.[35] Dieser Ausschluss der Subalternen heißt aber nicht, dass deren Interessen nicht in den Kämpfen in diesem Feld verhandelt werden – sie werden nur nicht von den Subalternen selbst geführt. Stattdessen werden subalterne Positionen, wenn sie denn in Kämpfen um Politikgestaltung auftauchen, gehüllt in einen Kokon der Repräsentation durch Anwält*innen, Politiker*innen, Mitarbeiter*innen von NGOs, Aktivist*innen und Intellektuellen eingebracht.

So sind Asylsuchende bei strategischen Gerichtsverfahren in Bezug auf die juridischen Prozessstrategien in der Regel von ihren Anwält*innen und Berater*innen abhängig. Da diese im Fall der Gerichtsverfahren die zentrale Ebene der Auseinandersetzung sind, sind die Betroffenen von der Teilnahme an den Verfahren weitgehend ausgeschlossen – sie werden durch rechtliche Vertreter*innen repräsentiert. Trotzdem ist der Erfolg der Gerichtsverfahren von der Kooperation zwi-

35 Die Rolle von Protesten und das Zusammenwirken von Protestpraxen mit anderen Formen von Kämpfen werden im nächsten Kapitel über die Kämpfe um einen spezifischen Fall noch detaillierter diskutiert (siehe Kapitel 6.1.6).

schen Anwält*innen und Asylsuchenden abhängig. Das bahnbrechende Urteil des EGMR 2011 war nur möglich, weil M.S.S. trotz des wohnsitzlosen Lebens auf der Straße in Griechenland immer wieder aktuelle Informationen zu seiner tatsächlichen Situation in Griechenland per SMS in das Verfahren einbrachte (siehe Kapitel 5.3.2).

Sowohl bei den Gesetzgebungsverfahren als auch bei den strategischen Gerichtsverfahren war die Wissensproduktion ein entscheidendes Feld der Auseinandersetzung. Diese Wissensproduktion musste dabei spezifischen Kriterien genügen, die diese von akademischer und journalistischer Wissensproduktion unterschied: Erstens mussten die Berichte glaubhaft die *aktuelle* Situation abbilden. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Migrationsrouten und der staatlichen Reaktionen bedeutete dies, dass die Ergebnisse einer Recherche sehr schnell veröffentlicht werden mussten und schnell als veraltet galten. Zweitens musste das Wissen sehr spezifisch auf die für die Verfahren relevanten Fragen antworten. Die Recherchierenden brauchten deshalb für die Fokussierung ihrer Recherchen auf die für das Verfahren ausschlaggebenden Sachverhalte juristisches oder politisches Hintergrundwissen. Drittens musste das Wissen von Akteur*innen produziert werden, deren Wissen als verwertbar anerkannt wird. Drei Klassen von Akteur*innen der Wissensproduktion setzten sich vor Gericht durch: erstens staatliche Akteur*innen wie die Innenministerien, das Auswärtige Amt, das BAMF, zweitens zwischenstaatliche Akteur*innen wie der UNHCR und drittens Nichtregierungsorganisationen wie z.B. Pro Asyl, ECRE, Amnesty International oder Borderline Europe. Es ist kein Zufall, dass all diese Akteur*innen Teil des erweiterten Staates im Sinne Gramscis sind: Das von ihnen produzierte Wissen ist so durch die symbolische Macht des Staates verbürgt (siehe Kapitel 3.1).

Dabei basieren die Berichte auf dem Wissen von betroffenen Asylsuchenden und Praktiker*innen – erhoben durch Interviews, Hintergrundgespräche und Begleitungen. Deren Wissen wird in den Verfahren aber nicht direkt akzeptiert, sondern findet nur »geadelt« durch die Repräsentation staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteur*innen Eingang in die Verfahren. In den legislativen Verfahren waren die gleichen Akteur*innen entscheidend für die Wissensproduktion. Wie bei den Gerichtsverfahren zeichnete sich auch in den legislativen Verfahren eine Spaltung der Bezüge je nach Position in den Verfahren ab: Die Vertreter*innen des Rates und die beklagten Regierungen und Behörden in den Gerichtsverfahren bezogen sich vor allem auf die Expertise der Praktiker*innen aus den staatlichen Behörden, das Parlament und die Rechtsvertretung der Kläger*innen bezogen sich schwerpunktmäßig auf die Berichte von NGOs.

Der Ausschluss der Asylsuchenden von hegemonieorientierten Kämpfen bedeutet jedoch nicht, dass Asylsuchende keinen Einfluss auf den Staat und politische Entscheidungen hätten. Im Gegenteil reagieren staatliche Akteur*innen immer wieder auf migrantische Praxen. Dublin als politisches Projekt war eine Reaktion

auf Migrationsbewegungen Asylsuchender. In den von mir untersuchten Auseinandersetzungen waren Migrant*innen vor allem im Bereich der operativen Praxen mächtig. So war beispielsweise der Sommer der Migration, das jüngste Schlüsselereignis der Asyl- und Grenzpolitik Deutschlands bzw. der EU, in erster Linie das Ergebnis operativer Kämpfe um Einreise in die EU. Die Überforderung der Grenzpolizist*innen und die Anzahl und der Erfolg der Einreisenden führten zu einer Krise des Grenzregimes, die wiederum einschneidende Effekte auf hegemonieorientierte und bürokratische Kämpfe hatte und nicht zuletzt zu tiefgreifenden Veränderungen in der Asylgesetzgebung führte.

Im Gegensatz zu hegemonieorientierten und bürokratischen Kämpfen ist bei operativen Kämpfen das Terrain in der Regel nicht staatlich strukturiert. Bei den Auseinandersetzungen um die illegalisierte Einreise haben die Reisenden und ihre klandestinen Transportunternehmer*innen einen großen Einfluss auf Ort, Zeit und Situation der Auseinandersetzung. Hier gibt es keine Verfahrensakte, kein Abstimmungsverfahren, keine Vorsitzenden und keine Prozessordnung. Die symbolische Macht der staatlichen Akteur*innen ist bei den operativen Auseinandersetzungen weniger wirksam als in den beiden anderen Feldern der Auseinandersetzung. Anders als die Rechtsanwält*innen in bürokratischen Verfahren müssen Asylsuchende in operativen Auseinandersetzungen sich nicht dem Urteil von Richter*innen unterwerfen, es sei denn, das Urteil wird durch die repressiven Staatsapparate auch auf operativer Ebene durchgesetzt. Entsprechend sind Auseinandersetzungen zwischen staatlichen Akteur*innen und Subalternen geprägt von Gewalt, in erster Linie Staatsgewalt.

An den Reaktionen der Regierungen und Grenzbehörden, wie der Umwandlung der Balkan-Route in einen Korridor, lässt sich eine wichtige Strategie staatlicher Akteur*innen im Umgang mit operativen Krisen beobachten – die Verstaatlichung des Terrains der Kämpfe. In Reaktion auf die selbstbestimmte Migration über die Balkan-Route schufen die Behörden zuerst mit dem Korridor eine staatliche Infrastruktur, bevor sie die Route schlossen. Der Korridor war im Gegensatz zur Route staatlich geprägtes Terrain. Deshalb konnten die Grenzbehörden auf dem Korridor ganz andere Regierungspraktiken anwenden als auf der Route. Auf der Route wäre die Einführung einer Filterung nach Herkunftsstaaten wie die SIA-Regelung[36] nicht möglich gewesen. In dem Moment, als der Korridor etabliert und die Route geschlossen war und mit dem EU-Türkei-Deal die Anreise neuer Migrant*innen beschränkt war, konnten die Regierungen und Behörden die Migrationsbewegung des Sommers der Migration beenden. Die Behörden müssen dabei bei der Verstaatlichung des Terrains operativer Kämpfe den subalternen Akteur*innen entge-

36 Die SIA-Regelung verweist auf die partielle Schließung der Migration über den Korridor, als nur noch Personen aus Syrien, Irak und Afghanistan über die Grenzen gelassen wurden (siehe Kapitel 5.5).

genkommen, ihnen Verbesserungen anbieten. Im Fall des Korridors war dies die staatliche Organisation des Transports nach Deutschland und die Öffnung der Binnengrenzen. Ähnliche staatliche Strategien bei operativen Kämpfen lassen sich beispielsweise bei den Auseinandersetzungen um das Kirchenasyl beobachten (siehe Kapitel 6.2.1.3).

Die spezifischen Konstellationen in den legislativen Auseinandersetzungen und strategischen Rechtskämpfen führten zu unterschiedlichen effektiven Kräfteverhältnissen in den beiden Bereichen: Während die legislativen Verfahren durch eine tendenzielle Übermacht des Rates und einer Tendenz zu der Blockade von Verhandlungen und damit von Veränderungen zu einem Erhalt des aktuellen Systems tendierten, wurde auf juristischem Terrain unter Bezug auf den europäischen Grundrechtekanon und getragen von den linksliberal-alternativen Netzwerkstrukturen Dublin stark verändert und die Rechtsposition von Asylsuchenden gestärkt.

6 Kämpfe um Umsetzung

Im folgenden Kapitel geht es im Unterschied zu Kapitel 5 nicht um die Gestaltung und Entwicklung Dublins, sondern um seine Umsetzung. Das erste Unterkapitel fokussiert dabei einen Einzelfall. Im zweiten Unterkapitel stelle ich operative Auseinandersetzungen dar, aufgeteilt in zuerst die infrapolitischen Kämpfe der Asylsuchenden sowie operative Behördenpraxen und dann Verweigerungspraxen staatlicher Akteur*innen. Das dritte Unterkapitel hat die bürokratischen Kämpfe in den Behörden- und Gerichtsverfahren zum Thema.

Soweit nicht anders angegeben ist stelle ich in diesem Kapitel die Kämpfe unter der Dublin III-Verordnung dar, die seit 2014 die Grundlage des Behördenhandelns ist. Manche Interviews und Fallbeispiele beziehen sich auf Fälle oder Ereignisse vor 2014 und damit auf Verfahren auf der Grundlage von Dublin II. Auf wichtige Unterschiede weise ich an den entsprechenden Stellen hin.

6.1 Die Verwobenheit der Kämpfe im Fall von M

In diesem Unterkapitel stelle ich die Auseinandersetzung um die Überstellungen von M, einem jungen Mann aus Pakistan, ausführlich dar. Durch die Rekonstruktion dieses konkreten Falles lässt sich eine Vorstellung davon gewinnen, wie verworren die Verfahren um Dublin Überstellungen im konkreten Fall sein können und oft sind. Die Auseinandersetzung um Ms Überstellung war besonders eskaliert, also kein typisches Beispiel im Sinne eines durchschnittlichen, repräsentativen Falles. Bei den Kämpfen um die Überstellung von M trafen repressiv eingestellte Behördenapparate auf gut organisierte und handlungsfähige Protestakteur*innen, Unterstützer*innen, Berater*innen und Anwält*innen. An diesem Fall lässt sich das Zusammenwirken der verschiedenen Formen von Kämpfen gegen Überstellungen – juristische Kämpfe, Einzelfallhilfe, Widerstand und Protest – aufgrund der Heftigkeit der Auseinandersetzungen deutlich sichtbar machen und analysieren. Meine Annahme ist, dass sich die hier zu beobachtenden Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Ebenen der Auseinandersetzung auch in anderen Fällen manifestieren, wenn auch in subtilerer Form. Nicht zuletzt war die gute Datenlage durch die

Bereitschaft vieler zentraler Akteur*innen zu Interviews und die vom Flüchtlingsrat Brandenburg veröffentlichte Chronologie der Ereignisse in diesem Fall entscheidend dafür, gerade diesen Fall auszuwählen. Die Interviews wurden von mir im Kontext eines Forschungsprojektes zu Protesten gegen Abschiebungen geführt.

Die hier geschilderten Ereignisse um das Dublin-Verfahren von M fanden zwischen Mai und Juli 2013 statt. Zu diesem Zeitpunkt waren die Überstellungen nach Griechenland schon über ein Jahr ausgesetzt, die Verhandlungen um Dublin III waren abgeschlossen, auf Verfahren wurden allerdings noch die Regelungen aus Dublin II angewandt.

Wie bei allen Interviews in dieser Arbeit habe ich Ms Namen anonymisiert. Im Unterschied zu den Verweisen in den anderen Kapiteln habe ich meinen Gesprächspartnern in drei für dieses Kapitel zentralen Interviews Namenskürzel statt Funktionsbezeichnungen gegeben: M, ein Asylsuchender, der sich gegen seine Abschiebung wehrt. P, ein deutscher Unterstützer und Aktivist und O, Aktivist und Unterstützer von M, der selbst auch nach Deutschland geflohen war. Diese Kürzel vereinfachen die Bezüge auf die Personen, wenn die Gesprächspartner über einander oder andere Quellen über sie sprechen oder wenn in Gruppeninterviews verschiedene Personen sprechen. In Textpassagen aus zitierten Literaturquellen habe ich die dort gewählte Benennung durch diese Kürzel ersetzt, dann in eckigen Klammern.

6.1.1 »I lost really almost my energy, my hope, everything« – Inhaftierung und Nichtinbehandlungnahme des Asylantrags

M hatte seinen ersten Kontakt mit dem Dublin Regime in Deutschland direkt bei seiner Einreise in der Form einer Kontrolle der Bundespolizei auf der Autobahn. Wie diese ablief hat der Flüchtlingsrat Brandenburg in einer ausführlichen Broschüre über den seinen Fall dokumentiert:

> »Ein in Richtung Dresden fahrender Pkw mit österreichischem Kennzeichen wird kurz vor einer Autobahnraststätte von einem Dienstwagen der Bundespolizei überholt. ›Mittels einer Anhaltevorrichtung wird der Fahrerin zu verstehen gegeben, dass sie der Streife folgen soll‹, steht später im Polizeibericht. Auf dem Rastplatz kommen die Autos zum Stehen, zwei uniformierte Beamte steigen aus und führen eine ›lagebildabhängige‹ Kontrolle durch. Während sich Fahrerin und Beifahrerin ausweisen können, haben die zwei mitfahrenden Männer keine Einreisedokumente. Daraufhin überprüfen die Beamten, ob sie zur Fahndung ausgeschrieben sind. Die Fahrerin erklärt den Polizisten, dass die beiden Mitreisenden eine Mitfahrgelegenheit nutzten, am Hauptbahnhof in Dresden wollten sie aussteigen. Der pakistanische Staatsangehörige [M] versteht nicht, was gesprochen wird. Noch an Ort und Stelle wird er zusammen mit dem Mitreisenden in Gewahrsam genommen und zum Revier der Bundespolizei nach Breitenau ›verbracht‹, wie es im Amtsdeutsch heißt.

> Dort muss [M] Mobiltelefon, Geld, Gürtel, Schnürsenkel, Sonnenbrille und eine Schachtel mit Tabletten abgeben. Auf einem Formular unterschreibt er, dass alles den gesetzlichen Bestimmungen entspricht und die abgegebenen persönlichen Gegenstände auf einer Effektenliste ordnungsgemäß eingetragen sind – ohne dass er ein Wort versteht. Anschließend werden ihm Fingerabdrücke abgenommen und die Polizei führt einen Datenabgleich im europäischen Datenbanksystem Eurodac durch. Als er einige Monate später gefragt wird, kann er sich nicht erinnern, ob ihm jemand gesagt hat, weswegen er verhaftet wurde. Da er sich nicht ausweisen konnte, vermutet er, dass es damit zu tun haben muss.« (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 9)

Damit wäre der Fall von M ein typischer Beginn eines Aufgriffsfall-Verfahrens. Die meisten Dublin-Verfahren beginnen mit einem Antrag auf internationalen Schutz. Im Unterschied dazu betreffen die sogenannten Aufgriffsfall-Verfahren Konstellationen, in denen die betroffene Person keinen Asylantrag gestellt hat, sondern ohne einen gültigen Aufenthaltstitel durch Behörden aufgegriffen wurde. Somit folgen diese Verfahren einem anderen Ablauf als die sonstigen Dublin-Verfahren (siehe Kapitel 6.3). In dem Moment, in dem M dann einen Asylantrag stellte, hätte eigentlich von einem Aufgriffsfall-Verfahren in ein reguläres Dublin-Verfahren gewechselt werden müssen. Doch dem war nicht so:

> »Mittlerweile ist in Breitenau ein Dolmetscher eingetroffen, sodass [M] endlich verstehen kann, was man ihn fragt und ihm sagt. Und er will zu den Beschuldigungen [ihm wurde durch die Polizei mitgeteilt, dass er sich der Straftaten der unerlaubten Einreise und des unerlaubten Aufenthalts schuldig gemacht habe; DL] Stellung nehmen. Die Bundespolizei interessiert ›zur Sache‹, auf welchem Weg er nach Deutschland gekommen ist und ob ihm jemand dabei geholfen hat. [M] schildert alles so, wie es war. Gefragt, ob er noch etwas hinzufügen möchte, sagt er: Ich möchte nicht zurück, ich möchte Asyl. Die Beamten erwidern darauf, dass ein Asylverfahren in Deutschland abgelehnt wird, da er in Ungarn bereits in einem Asylverfahren ist. Er besteht aber darauf, den Asylantrag zu stellen. Nun muss er wieder Fragen beantworten: wie er hierher gekommen sei, warum er sein ›Heimatland‹ verlassen habe, wer ihm geraten habe nach Deutschland zu kommen und wer ihm dabei geholfen habe, ob er Namen nennen oder Personenbeschreibungen geben könne; und ob er Gründe nennen könne, die einer Abschiebung oder einer Abschiebung in einen bestimmten Staat entgegenstehen. Um 3:15 Uhr ist die Befragung endlich vorbei. Die Vernehmungsbeamten informieren einige Minuten später das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über die Festnahme von [M] und das Ergebnis des vorgenommenen Vergleichs der Fingerabdrücke.« (Ebd., S. 11)

In der Logik des Verfahrens hätten die zuständigen Polizeibeamt*innen M nach der Asylantragstellung entlassen sollen. In einer Erstaufnahmeeinrichtung wäre sein

Asylantrag aufgenommen worden, ein ordentliches Dublin-Verfahren in der Folge eines Asylantrages wäre eröffnet worden, M hätte einen Platz in einer Unterkunft und für die Dauer des Verfahrens eine Aufenthaltsgestattung bekommen. Stattdessen teilten ihm die Polizeibeamten direkt mit, sein Asylverfahren sei abgelehnt. Auf sein Drängen führten die in der Strafsache ermittelnden Polizeibeamt*innen ein persönliches Gespräch zu seinem Reiseweg und Abschiebehindernissen. In einem ordentlichen Dublin-Verfahren nach einem Asylantrag wäre dieses persönliche Gespräch durch eine Sachbearbeiter*in in einer Außenstelle des BAMF geführt worden.

Diese Praxis der Polizei resultierte aus einer später für rechtswidrig erklärten Weisung des Bundesministeriums des Inneren vom 03. März 2006.[1] In dieser fordert das BMI die Bundespolizei und das BAMF auf, bei Aufgriffsfällen im Grenzgebiet Asylanträge nicht in Behandlung zu nehmen. Die Bundespolizei sollte diese Verfahren nicht an das BAMF weiterleiten. Stattdessen sollte die Bundespolizei in einem reduzierten, technischen Dublin-Verfahren eine Rücküberstellung organisieren. Diese Weisung wurde vor Mai 2013 schon gerichtlich gerügt und wird in der Folge der Gerichtsverfahren um Ms Überstellung am 17. Juli 2013 nach über sieben Jahren Gültigkeit durch das Ministerium zurückgenommen werden (siehe Kapitel 6.3.1.1). Im Fall von M bestimmte sie noch das Handeln der Behörden.

Weil für die Polizei das Ziel des Dublin-Verfahrens entsprechend der Weisung schon vor demselben feststand – Überstellung – wurde M direkt in Abschiebehaft genommen. Weniger als einen Tag nach der Polizeikontrolle stellte die Polizeidirektion Pirna beim Amtsgericht Dresden einen *Antrag auf Herbeiführung einer richterlichen Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung* (vgl. ebd., S. 11). Der dortige Richter nahm den Antrag an und ordnete antragsgemäß 28 Tage Sicherungshaft für M an. Die Sitzung dauerte 25 Minuten, M bekam keine anwaltliche Vertretung und keine Rechtsberatung. Das Angebot des Richters eine Anwält*in hinzuzuziehen scheiterte an den fehlenden Kontaktdaten von Anwält*innen:

> »Es stünde ihm [M] frei, sich zu dem Antrag zu äußern oder nicht zur Sache auszusagen, belehrt ihn der Amtsrichter. Auch könne er jederzeit einen rechtlichen Beistand hinzuziehen. Aber [M], der zu diesem Zeitpunkt vor rund 20 Stunden verhaftet wurde, die Nacht in Polizeigewahrsam verbracht hat und dann zum Amtsgericht gefahren wurde, hat keinen Rechtsbeistand. Er weiß auch gar nicht, wen er anrufen kann, er kennt niemanden in Deutschland und bis jetzt hat er noch mit keinem Anwalt gesprochen.« (Ebd., S. 12)

Die Dokumentation seiner Äußerungen legen nahe, dass er kein für eine eigene Verteidigung ausreichendes Verständnis des juristischen Hintergrundes der Verhand-

---

1 Aktenzeichen M I 8 – 125 470 8/0

lung hatte (vgl. ebd., S. 12). In seiner Argumentation greift er die Rechtmäßigkeit der Abschiebeanordnung an. Diese war aber nicht das Thema der Verhandlung vor dem Amtsgericht, für ein Urteil über die Rechtmäßigkeit der der Abschiebeanordnung wäre das Verwaltungsgericht zuständig. Vor dem Amtsgericht ging es allein um die Rechtmäßigkeit der Haft. M lieferte nach der Analyse des Flüchtlingsrates Brandenburg mit seinen Argumenten gegen die Abschiebung und für seinen Verbleib in Deutschland dem Richter immer weitere Argumente für eine Anordnung der Haft, weil dieser sie als Motive interpretierte, dass M versuchen könnte, sich der Abschiebung zu entziehen (ebd., S. 13). M wurde daraufhin in das Abschiebegefängnis in der Zentralen Erstaufnahmestelle für Asylbewerber in Eisenhüttenstadt gebracht:

> »Sich und seinen Gedanken weitgehend selbst überlassen, versucht [M] zu verstehen, warum er in diese Situation geraten ist. Er fühlt sich krank, leidet an starken, stechenden Kopf- und Ohrenschmerzen und an einem Tinnitus, der nicht aufhören will. Nachts kann er nicht einschlafen, liegt lange wach. Seine Gedanken drehen sich um die Frage, wie lange er diese Situation ertragen kann, was passiert, wenn er nach Ungarn abgeschoben wird?
> Die Tage in der Haft verlaufen gleichförmig, nur gelegentlich gibt es Ablenkung vom Warten auf die Abschiebung. Nach und nach vermeidet [M] den Kontakt zu den Mitgefangenen, am Tag ist er wie ›in einer Art Starre‹ ans Bett gefesselt.« (Ebd., S. 14)

Joachim Hirsch spricht davon, dass es ein Merkmal kapitalistischer Staaten sei, herrschende Klassen zu organisieren und beherrschte Klassen zu desorganisieren (vgl. Hirsch 2005, S. 47, 72). Die Behördenpraxis desorganisierte M in dem Sinne, dass sie ihn in eine für eine Auseinandersetzung denkbar schwache Position versetzte: Er wurde von allen sozialen Kontakten isoliert und in eine hilflose Situation gebracht. Durch die fehlende Rechtsberatung und rechtliche Vertretung hatte er keine Chance auf eine substantielle rechtliche Verteidigung gegen seine Behandlung. In dieser Situation verschlechterte sich sein gesundheitlicher Zustand und es viel M schwer die Kraft aufzubringen, für sich zu kämpfen (zu den Kämpfen um Abschiebehaft siehe Kapitel 6.2.1.2).

6.1.2 »One side police, police pressing them, people pressing back« – Erster Überstellungsversuch, Proteste und Kontaktaufnahme zu Unterstützer*innen

Nach zwanzig Tagen Haft bekam M am 23. Mai 2013 eine Mitteilung vom BAMF, dass Ungarn dem Wiederaufnahmegesuch zugestimmt habe und die Überstellung kurz bevorstünde. Am gleichen Tag wurde durch das Amtsgericht Pirna seine Haft bis

zum 14. Juni verlängert. Ms gesundheitlicher Zustand verschlechterte sich weiter. Wegen Bewusstlosigkeit wurde M aus dem Gefängnis in ein Krankenhaus gebracht, musste dieses aber nach einem kurzen Aufenthalt wieder verlassen und kam zurück in das Gefängnis in Eisenhüttenstadt (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 15).

In dieser Situation brach O, ein Aktivist der sich zu diesem Zeitpunkt viel im Camp Eisenhüttenstadt aufhielt und der selbst nach Deutschland geflohen war, die Isolation von M und stellte trotz Haft und Hoffnungslosigkeit Kontakt zu M und anderen Inhaftierten her:

> »O: Ok, ähm is it 2013 in 4th of April 2013 accidentally I come in Eisenhüttenstadt in Lager. And then I start to live there […]. Then slowly, slowly time is gone and in starting May […] some are very annoying situation there and also some people are inside deportation centre. And M also come in starting of May in Eisenhüttenstadt in deportation centre. I meet with them like every second day and to talk with them yes how are you, but they are inside and I always talk outside.
> DL: In the window?
> O: In the window, there is a fence and the fence other side we talk. I did not know M before and he also did not know to me. Then slowly, slowly is 28 of May, I meet with one group. […] Then I come back them and they come there and they try, we plan one demonstration, 3rd of June. Also on that time I talk to M several times: M, it is possible to get here free lawyer and to get out of deportation centre. That is your right to apply asylum and this things, but M also refused […] that time because that time is a topic like that: Anyway no one lawyer can give us help here, we will get deported.
> DL: So he, he lost hope already?
> O: Yes, he lost full hope, everything.« (Interview mit O, Refugee Activist, Unterstützer von M, 2015)

M hatte zu diesem Zeitpunkt soweit die Hoffnung verloren, dass er das unterstützende Angebot ausschlug, ihm eine Rechtsvertretung zu organisieren. Bis zu diesem Zeitpunkt liefen die Auseinandersetzungen zwischen M und den deutschen Behörden ohne öffentliche Aufmerksamkeit ab. Dies veränderte sich als das Camp und das Gefängnis in Eisenhüttenstadt durch den Suizid eines Bewohners in den Fokus von Aktivist*innen und Medien rückten. Djamaa Isu, ein junger Mann aus dem Tschad, nahm sich im Alter von 23 Jahren das Leben, nachdem die Behörden ihn aufforderten, Deutschland zu verlassen (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 16). Etwa 130 Personen protestierten in der Erstaufnahme gegen Dublin II und die Zustände in Eisenhüttenstadt – es war diese Demonstration, auf die O In seinem letzten Zitat Bezug nahm.

> »Flüchtlingsinitiativen organisieren vor Ort eine Kundgebung für den 3. Juni 2013. Über 130 Menschen trauern an diesem Tag um Djamaa Isu. Auf Plakaten ist zu le-

> sen: ›Keine Deportation nach Italien‹ und ›Stop Dublin II‹. Die Kundgebungsteilnehmer_innen rufen: ›Wir sind hier aus Wut über das rassistische Camp‹. Dann versammeln sie sich vor dem Zaun um das Abschiebungsgefängnis, um ihre Solidarität mit den Häftlingen zu zeigen. Als einige versuchen, die Zäune zu überwinden, sorgt das für lautstarke Zustimmung unter den Inhaftierten.« (Ebd., S. 16)

Diese Proteste in Eisenhüttenstadt (»Eisen«) waren unter anderem getragen von einer Konjunktur an Geflüchtetenprotesten in Berlin, die sich vor allem in dem Protestcamp am Oranienplatz (»O-Platz«) und einer von geflüchteten Aktivist*innen besetzen Schule in Berlin (»the school«) ausdrückten. Vor dem Hintergrund dieser Protestdynamik in Berlin gründete O zusammen mit anderen eine Unterstützungsgruppe für Gefangene in Eisenhüttenstadt:

> »O: And I also have some problem myself with the German government and he [ein anderes Gründungsmitglied der Unterstützungsgruppe; DL] starts to help me with this. That is why I get very close to them. Then Eisenhüttenstadt demonstration, [P] and some other people come from Eisenhüttenstadt. They are also interested. And then we meet with them once again. Then next we start to plan together how can we work together. And then we make one small group, we can do together this. And then we make some structure to be continue how we can help to other people. [...] And then we plan to go regularly and same time when M in deportation centre we plan to go in Eisenhüttenstadt to go in deportation centre to provide people for lawyers, to legal help, we gave their copies there and we bring in Berlin to get lawyers who can take that case and then he can be help. Like this way we start to work as a, one NGO, voluntarily NGO, volunteer group, whatever you can say. And that we keep very strongly and forward.« (Interview mit O, Refugee Activist, Unterstützer von M, 2015)

Ein anderes Mitglied dieser Gruppe, P, stellte den Zusammenhang zwischen den Protesten und Strukturen in Berlin und den Aktivitäten in Eisenhüttenstadt her:

> »P: A Pakistani refugee [O] who was very active and really like, I do not know, moving the attention a little bit from O-Platz and the school to Eisen. Yes, because he had contact to the Pakistani community, somehow he found out that he [M; DL] is in jail for long time and so there was like this dynamic ok to support him and then of course the people there. Keeping attention on the jail. But for me it was more like, surprising, because for many many years I had the feeling only a few were interested in Eisen and doing something, yes. So I, it was also very exciting to see that so many people are now on to do something. And the point like for me to decide ok there was like the need to do something, was when there was this suicide and the day of the demonstration afterwards when also there was like the attack on the prison and we see the people inside very excited about this very personally.

> [...] We decided to take part in that dynamic.« (Interview mit P, Unterstützer, und M, 2015)

Die Unterstützungsstrukturen entstanden in einer für das Verfahren von M entscheidenden Situation. Laut der Recherche des Flüchtlingsrats litt M zunehmend »unter der scheinbaren Aussichtslosigkeit der Situation« (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 17), sein Gesundheitszustand verschlechterte sich weiter und seine Gedanken kreisten darum, sich das Leben zu nehmen (ebd., S. 17). Außerdem arbeitete die Bundespolizei weiter an der Überstellung Ms nach Ungarn. Eine erste Überstellung war für den 11. Juni geplant, wurde jedoch wenige Tage vor dem Überstellungstermin durch die ungarischen Behörden aus Kapazitätsgründen abgelehnt. Die Bundespolizei buchte in einem nächsten Anlauf einen Flug für den 20. Juni. Der dafür nötige neue Antrag auf Verlängerung der Haft bis zum 20. Juni wurde ein weiteres mal vom Amtsgericht bestätigt. (Ebd., S. 16) In dieser verzweifelten Lage war es für M gerade die Unterstützungsarbeit für Ihn und andere Betroffene von Abschiebungen in der Abschiebehaft, die ihm Kraft und Hoffnung gab:

> »M: For example when I am hear about it, they are doing something against some people life in deportation jail to support them little bit. Then I get somehow really strong feeling to stand. Because otherwise for me personally I have really difficult time also I have really stress how is possible, because I know I do not know anyone in Germany that time. I am really new, I cannot speak, I cannot tell anyone. Then I hear about some people they want to support us. They just want to support us, they do not have any reason, they are not doing something for, this is not work for them which work they are making some money for example. Then I have really strong feeling to find some solution, because I get somehow really energy that time. Otherwise I lost really almost my energy, my hope, everything. This is really, this one is really big point which point I stay like really strongly.« (Interview mit M, Asylsuchender, 2015)

Auch O betonte in seiner Erzählung den Effekt der Demonstration und der unerschrockenen, selbstbewussten Haltung der Protestierenden auf M. Laut O waren gerade die von der Demonstration ausgehenden militanten Angriffe auf den Zaun des Abschiebegefängnis entscheidend für die ermächtigende Wirkung des Protestes:

> »O: Till 3rd of June we organise demonstration which one we already planning. And then we very quickly organise that demonstration 3rd of June, and so many people come there. And there is one very big demonstration, the biggest demonstration in Eisenhüttenstadt we success to made. In this demonstration some refugees from Berlin, they are not from Eisenhüttenstadt, some supporters, some people go there and that people, some refugees, some people attack to deportation centre. And then M see that people attack in deportation centre. They

> are not scared to telling anything. One side police, police pressing them, people pressing back, like is very complicated situation. And that things make M positive with everything. And then M contacts to me.« (Interview mit O, Refugee Activist, Unterstützer von M, 2015)

Die neu gewonnene Hoffnung durch die Unterstützung und die Proteste ermöglichte es M auf das Unterstützungsangebot von O einzugehen. O organisiert für M ab dem 13. Juni eine rechtliche Vertretung durch einen Anwalt. Der Zugang zu guter anwaltlicher Vertretung ist bei Asylverfahren ein großes Problem, weil oft die Nachfrage nach Rechtsvertretung das Angebot deutlich übersteigt (siehe auch Kapitel 6.3.2). Dies gilt insbesondere für eine kurzfristige Suche, bei der innerhalb von wenigen Stunden eine Vertretung für eine Verhandlung am kommenden Tag gefunden werden musste. O griff für die Suche nach Anwält*innen auf Kontakte aus seinen Protestnetzwerken zurück:

> »O: In 13th of June, I am searching one lawyer in evening 6 o'clock because M have court trial in 14th of June. And I do not know how to search, how to do like some people we are asking. One person is named […]. That person also organise with me demonstration in Eisenhüttenstadt. That is why he know some things. And then he contact that lawyer, accidentally that lawyer come in Bethanien [Das Bethanien ist ein linkes Soziales Zentrum in Berlin Kreuzberg; DL]. And then we talk and he say yes, actually I am also one lawyer. Then […] says yes, but you are really nice person, can you help us with M? And he say yes, if it is something, my help with something provide we can help. Then M are in a court and before court just he is in court, inside court, he signed Vollmacht for his lawyer.« (Interview mit O, Refugee Activist, Unterstützer von M, 2015)

Der neue Anwalt klagte beim Verwaltungsgericht Dresden gegen die Zurückschiebungsverfügung der Bundespolizei und beantragte, die Bundesrepublik dazu zu verpflichten, sich per Selbsteintritt für Ms Asylverfahren für zuständig zu erklären. Er begründete den Antrag mit dem schlechten Gesundheitszustand Ms und Zweifeln an seiner Sicherheit in Ungarn. Das Verwaltungsgericht wies die Klage als unbegründet ab, M sei eine Zurückschiebung zuzumuten und in Ungarn sei als Mitgliedstaat der EU die Einhaltung »asylrechtliche[r] Mindeststandards und die Behandlung von Asylbewerbern im Einklang mit den Grundrechten« gesichert (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 17).

6.1.3 »But then I just stand, because I cannot fly, I know better for myself« – Zweiter Überstellungsversuch und Widerstand im Flugzeug

Am 20. Juni versuchten die Behörden das zweite Mal M nach Ungarn zu überstellen. Er wurde in einer Klinik des Deutschen Roten Kreuzes von Ärzt*innen unter-

sucht, die ihm die »Transport- und Verwahrfähigkeit« attestierten (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 17). Daraufhin wurde er zum Flughafen Berlin-Tegel gebracht und dort von der Polizei in eine Air-Berlin-Maschine nach Budapest gesetzt. In den letzten Minuten vor dem Abflug gelingt es M im Flugzeug, den Abschiebeflug zu stoppen:

> »M: I mean, I am fighting like to tell them I cannot fly, maybe I will die, because my head still, I do not found any treatment, because I live in prison. I told them also, I had accident lalala. They do not care so much […]. Yes, I tried to convince little bit for example air hostess […], but they just tried to convince me to sit down or something. We will give you something tablets and it is fine. Yes, but then I just stand, because I cannot fly, I know better for myself. Then I tried to speak with them little bit, I do not know, loudly to tell them do not try to me ignore, because I am in really difficult situation now, then somehow some people get really aggressive about me, because they do not want to waste our times. They do not care what is wrong around us or something. They just want to go on on with life. They do not want to see a wrong, something wrong. Then some people try to say something just shut up or sit down or something. For me it is really, really hard time, because I am somehow really bad situation. Also I have no any idea to tell them I am really difficult situation. Please, help me or something, because then I am, I am listening them, I am almost lost my hope which hope I have little bit my mind or something. Then finally, I do not know, pilot came. Then I try to tell him, I cannot. Then finally, he give one call to police. Then police came again next to airplane. Then they catch me again. They kick me out.« (Interview mit M, Asylsuchender, 2015)

Ein weiterer Passagier schloss sich dem Widerstand Ms gegen die Abschiebung an und weigerte sich auch, sich für den Start der Maschine zu setzen (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 17).

Nachdem der erste Überstellungsversuch an der Weigerung Ungarns scheiterte, brachte M und der solidarische Passagier durch den Widerstand im Flugzeug den Piloten zum Abbruch des zweiten Überstellungsversuches.

Den Zeitpunkt für seinen Widerstand gegen die Überstellung wählte M sehr geschickt. Die Überstellung sollte ohne Begleitung von Polizeibeamt*innen stattfinden. Die Polizist*innen hatten ihn aus dem Gefängnis in den Flughafen gebracht und von dort in das Flugzeug. Dort hatten sie ihn an die Crew übergeben. In der Regel werden Abzuschiebende vor den freiwillig fliegenden Passagier*innen in die Flugzeuge gebracht, damit diese so wenig wie möglich von der Abschiebung mitbekommen. M begann den Widerstand zu einem Zeitpunkt, in dem die Polizist*innen nicht mehr im Flieger waren und die Passagiere schon an Bord. Die Crew der Flugzeuge ist im Gegensatz zu den Polizeibeamt*innen in der Regel weniger bereit und vorbereitet, Abschiebungen gewaltsam durchzusetzen und das mildeste der Pilot*in zu Verfügung stehende Mittel zur Wahrung der Sicherheit an Bord ist in der

Regel die Entfernung des widerständigen Passagiers vor dem Start aus dem Flugzeug (siehe Kapitel 6.2.1.4).

Währenddessen protestierten im Flughafen etwa 60 Personen gegen diese Abschiebung, sie verteilten Flyer unter anderem an die Passagiere des Flugzeugs, mit dem die Überstellung erfolgen sollte:

> »O: Yes. In the airport we are so many people. We are shouting for stop the deportation. We have first started to divide flyers. And that is the reason one of someone passenger take that flyer and he read it. And that flyer when he go inside and he tell M is sick. Also outside airport everyone get arrested. Everyone they got arrested, either I am also get arrested in airport. We are some 12 or 20 of refugees which one we lost our Ausweis. Police took away from us and gave us just one paper, to get new Ausweis. And also they arrest very badly. They beating to us. They do not beat to me, but they beat some other people. They put some handcuff some people, they put inside the bus people. And is very warm and is, anybody small cabin and is plus 30 this day. And that is very bad situation inside and they treat very badly. They do not give any water like everything they keep away from us. And that is four, five hours is very very difficult. And but we are still shouting there because they put us in one hall. And that hall like one corridor. And people passing to us. And that is VIP people where they put us. Because they arrest us and they do not have place enough to us stand up. Inside the airport is one corridor and there is just VIP people walk. And they stand up us there and it is bad luck who was then VIP people goes to us. We start to shout and some people asking yes, what is, why do you arresting them, what is going on, why we are shouting stop deportation [lacht] like. And then police also have trouble because airport authorities do not want to get trouble, also outside do not want to get trouble. And outside some of us are still not arrested. That is why they also do not bring us outside. Like so much confusing in several places. We can walk in four groups. One group arrested quickly and that group inside the busses and in cars. Second group is arrested and he is front of airport which is main entrance, in that place. Third group which one we, we are in that corridor. They arrest us and then bring us in that corridor because they separate us in different places that maybe we do not shout.« (Interview mit O, Refugee Activist, Unterstützer von M, 2015)

Nach der zweiten gescheiterten Überstellung brachten Polizeibeamt*innen M wieder ins Gefängnis nach Eisenhüttenstadt. Dort stellte er am 01. Juli erneut einen Asylantrag, diesmal direkt an das BAMF. Nachdem das BAMF bei dem ersten Antrag die Inbehandlungnahme verweigert hat, bestätigt es dieses Mal den Eingang und die Bearbeitung des Antrags (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 20). Unter Bezug auf diesen zweiten Asylantrag beantragte Ms Anwalt bei der Polizeidirektion Pirna, M aus der Haft zu entlassen und ihm als Asylsuchendem eine Unterkunft in der benachbarten Erstaufnahme zuzuweisen. Eine Kommissarin der Bundespolizei erklärte daraufhin, dass ihrer Behörde nichts von einem erneuten Asylantrag

von M an das BAMF wisse (vgl. ebd., S. 21). Somit wurde M von der Bundespolizeidirektion Pirna nicht aus der Haft entlassen.

Stattdessen arbeitete die Polizeidirektion Pirna am dritten Überstellungsversuch. Die Beamt*innen stießen dabei aber auf Schwierigkeiten, weil »wegen der Urlaubssaison alle Flugverbindungen nach Ungarn ausgebucht seien« (vgl. ebd., S. 20). Deshalb beantragt die Polizeidirektion Pirna am 3. Juli beim Amtsgericht Eisenhüttenstadt ein weiteres Mal die Verlängerung der Sicherungshaft. Einen Tag später, am 4. Juli beauftragt die Polizeidirektion Pirna den Haftarzt im Abschiebegewahrsam Köpenick ein Gutachten zur Reise- und Hafttauglichkeit von M zu erstellen. M schildert die Untersuchung durch diesen Amtsarzt in einem Zitat im Bericht des Flüchtlingsrat Brandenburg als sehr oberflächlich:

> »Er sagte, er wolle mich untersuchen. Ich war einverstanden. Er sagte, dass ich hier in Deutschland nicht bleiben kann. Er fragte, was ich in Pakistan machte. Er schaute in meine Augen, bewegte meinen Kopf. Puls hat er nicht gemessen, kein Blutdruck. Es war denke ich weniger als 20 Minuten. Mir war erst nachher klar, dass es ein Arzt war.« (Ebd., S. 20)

Auf der Grundlage des medizinischen Gutachtens wurde vor dem Amtsgericht Eisenhüttenstadt am 9. Juli ein weiteres Mal über die Verlängerung der Sicherungshaft bis zum 17. Juli verhandelt. In einem Fernsehbeitrag nach dem Suizid von Djamaa Isu zu den Zuständen in Eisenhüttenstadt (Neumann 2013) berichtet das ARD von der jahrzehntealten Praxis von Schnellverfahren gegen Asylsuchende am Amtsgericht Eisenhüttenstadt, bei denen innerhalb von 15 minütigen Verfahren über Freiheitsentziehungen und Verurteilungen in Strafsachen entschieden wurde. Diese Praxis wurde nach Report Mainz durch den offen fremdenfeindlichen Amtsgerichtsdirektor Werner Ruppert eingeführt und hatte zur Zeit des Verfahrens gegen M noch Bestand. In dieser kurzen Zeit von 15 Minuten sei laut dem von Report Mainz interviewten SPD-Bundestagsabgeordneten und Richter a. D. Dieter Wiefelspütz keine qualifizierte Rechtsprechung möglich. (vgl. ebd. 2013)

Die Urteile der Richterin am Amtsgericht Eisenhüttenstadt Heidemarie P wurden von Anwält*innen, Beobachter*innen und Rechtswissenschaftler*innen als rassistisch eingeschätzt. Die »Dimension des Unrechtsgehalts einiger Textpassagen« dieser Urteile rechtfertigten nach der Einschätzung des Völkerrechtlers Andreas Fischer-Lescano eine Untersuchung auf die Straftatbestände der Rechtsbeugung und der Beleidigung (vgl. ebd. 2013). Die Berliner Asylrechtsanwältin Berenice Böhlo wird von Report Mainz bezüglich der Situation im Amtsgericht Eisenhüttenstadt mit den Worten zitiert:

> »Der Flüchtling findet ein Bollwerk aus Richtern, Staatsanwälten und Bundespolizei vor, gegen die er alleine keine Chance hat.« (Ebd.)

In der Vergangenheit war es national-konservativen Akteur*innen mit Bezügen bis hin zur rechtsradikalen Szene (vgl. ebd.) gelungen, entscheidende Stellen im Amtsgericht Eisenhüttenstadt zu besetzen und damit dessen Verfahrens- und Entscheidungspraxis in Asylsachen zu prägen. Die rechtspolitische Prägung des zuständigen Verwaltungsgerichtes, die sich von Gericht zu Gericht, aber auch von Richter*in zu Richter*in stark unterscheiden kann, hat entscheidenden Einfluss auf den Ausgang der jeweiligen Gerichtsverfahren (siehe Kapitel 6.3.2). Die Entscheidung des Amtsgerichts Eisenhüttenstadt, trotz des fragwürdigen medizinischen Gutachtens der Haftverlängerung zuzustimmen, verwundert vor dem Hintergrund der politischen Ausrichtung der zuständigen Richter*innen am Amtsgericht Eisenhüttenstadt nicht (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 20).

Am Tag der Haftverlängerung durch das Amtsgericht Eisenhüttenstadt untersuchen zwei weitere Ärzt*innen, diesmal nicht von den Polizeibehörden engagiert, M im Gefängnis. Nach einer dreistündigen Untersuchung stellen sie im direkten Widerspruch zu den Attesten des Haftarztes eine Depression sowie eine posttraumatische Belastungsstörung fest und erklären ihn aufgrund dieser psychischen Belastungen und einer hohen Suizidgefährdung für aktuell nicht reisefähig (vgl. ebd., S. 20–21).

6.1.4 »We start hunger strike, because we want to get out« – Dritter Überstellungsversuch, Eilantrag und Hungerstreik

Weil er erfuhr, dass der nächste Überstellungsversuch für den 11. Juli geplant war, stellte Ms Anwalt am 10. Juli beim Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) einen Eilantrag auf Aussetzung der Abschiebung bis das BAMF am 01. Juli die Prüfung seiner Zuständigkeit durch die Ausstellung eines entsprechenden Bescheids abgeschlossen haben würde. Daraufhin erklärte das BAMF, dass es den Asylantrag schon geprüft, als unzulässig zurückgewiesen und die Zurückschiebung nach Ungarn angeordnet habe. Weil der entsprechende Bescheid des BAMF aber noch nicht zugestellt wurde, nahm das Gericht den Eilantrag am 10. Juli an und stoppte damit den dritten Überstellungsversuch am darauffolgenden Tag. (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 21)

Am gleichen Tag, dem 10. Juli, gab es einen erneuten Suizidversuch im Abschiebegefängnis Eisenhüttenstadt. Ein 21 Jahre alter Abschiebehäftling schnitt sich mit einer Rasierklinge in Arme und Bauch. Ein Schnitt in die Halsschlagader wurde vom Wachpersonal verhindert (vgl. ebd., S. 21). M beschrieb die Situation im Interview, als hätte er sie mit angesehen:

> »M: He do not die, but he hit his body like maybe nine times something like this one, two, three like his arm, his stomach, because he also do not want to go back. He is a really young guy. [M atmet tief durch] Maybe 20 year old or some-

> thing. Yes. […] We are all our rooms. We cannot see him that time. After when he attack himself, after a few minutes, we are hear about his voice. He is shouting really strongly. Then we try to know what is going on lalala, but we cannot see him, because we are already inside one room which room we cannot see him.
> DL: But you were together?
> M: We are one building together, but not same, same room or something. When they let us, I told you, one hour, one day, then we can see each other. Otherwise yes, we have separate room. […] Then some other people, they are also, I do not know, really confused to find out what is room there. Then we can saw, because we have one window. If someone come new, we can saw them, because we have one window. Who is coming or who is going something like this. Then we are hear about one ambulance come. They bring him to jail äh deportation jail to hospital. I think two or three days, he stay in hospital. Then they bring him to back deportation jail again. Even he have a, something [M deutet durch Gesten einen Verband an].
> DL: A bandage?
> M: For, I do not know, how to say which thing if you have something broke open, then you make tape or something. Next days we saw him, when we are outside with him. They missed really, really hard to understand what is this. That time we are still in hunger strike. Then one Georgian guy, he fall down, because he have no any more energy after for example, I do not know, I do not remember, maybe one week ago. Then he go to hospital after him one more guy go hospital. That time already start many protest.
> DL: Outside?
> M: Outside for this deportation jail, because this issue go to really open.
> DL: And what kind of protest? What did they do?
> M: They, they start some demonstration. They have some camp, I guess, I do not, I think the have some camp outside.« (Interview mit M, Asylsuchender, 2015)

Wie von M beschrieben traten in Folge des Suizidversuches neben M zehn weitere Inhaftierte in einen Hungerstreik. Neben der Empörung und der Solidarität mit dem jungen Inhaftierten, der versuchte sich umzubringen, ging es den Streikenden auch um die Verbesserung ihrer eigenen Situation, besonders um die Verhinderungen ihrer eigenen Dublin-Überstellungen:

> »M: That time I saw some people like for example five. Even they do not have any asylum other country, then they put them in jail. Yes, because they did like completely unlegally deportation with them. […] They are really, really, really upset, because they found solution really hard to come in Germany. Even they do not have any asylum or any finger, any other European country [M spricht hier in knappen Worten davon, dass die anderen Inhaftierten in anderen Mitgliedstaaten weder einen Asylantrag gestellt hatten, noch ihre Fingerabdrücke dort durch Behörden aufgenommen wurden – sie haben also beiden zentralen Beweisgrundlagen

für die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates nach Dublin vermieden; DL]. Then they, I do not know, really want to have feeling to suicide, because they have really hard situation with all country. They cannot imagine to go back, but still Germany police or whatever they do not want to accept, because somehow Eisenhüttenstadt they have own law, which lies not connect with the asylum seeker things. That is why, I do not know they start really fight against this system for this other people. They start hunger strike when let them start to will kill oneself with some knife or something. This issue go to really big, that is why many people protest start against system, yes.« (Interview mit M, Asylsuchender, 2015)

Vor dem Hungerstreik lag eine Phase des Austauschs zwischen den Inhaftierten, die durch die Isolation in den Zellen und die Sprachbarrieren erschwert und durch die Unterstützung und Information von außen angeregt wurde:

»P: And and out of this I think also I do not know, I think you can tell it better than me, but I had the impression that because of that big support and that time the people inside were really like tight, they were really together talking about their own situation and yes, I mean you can tell it better how, how does the situation was inside.
M: Yes, yes.
P: Before the hunger strike, I mean when we came really a lot of times.
M: I think I told you already little bit. Normally we get out every day one hour. Then we are all together, we can somehow try to exchange why you came or why you get arrest for example. Yes. Sometimes it is really hard to be understood because we cannot all have same language. This is really big problem, but sometimes we try to understood what should we do or what we can do for example. […]
M: Yes, then sometimes for example when people just come to give them, gave us some information, what is for example situation now with my case, with this guy case, with this guy case for example. […]
P: And I think then we had contact to this, what was his name? One Georgian man, I forgot. But one Georgian like you could call still boy, he was like 18 or 19. You remember? Very young. […] It was somebody from Afghanistan or India.
M: India?
P: They were not together, also it was not the plan by them together, but independent from each other they somehow hurt themselves soo, soo bad that they were in hospital. So we were coming to the hospital, yes, meeting them and speaking with them. And then I think it was next day or even the same day when them […] and some other, like he was also from Georgia, and some other Georgian people said because of this, because our Georgian friend hurt himself we start hunger strike because we want to get out. I think the beginning was four or five people, yes?
M: Yes.
P: I think you and some other then just joined later, yes?

> M: No, no. We start together like eleven people beginning. Then we ended like five people.
> DL: So you started at the same day, but then some people stopped the hunger strike? […]
> M: Start actually, we started eleven, then slowly, slowly the end is five people.« (Interview mit P, Unterstützer, und M, 2015)

Neben dem Einstieg in den Hungerstreik ist an dieser Schilderung der Ereignisse auch die vor dem Hungerstreik liegende Bearbeitung der verschiedenen Verfahren bemerkenswert. Es kamen nicht weiter spezifizierte Personen – vielleicht Unterstützer*innen, Berater*innen, Rechtsanwält*innen, Sozialarbeiter*innen – in das Gefängnis und kommunizierten Informationen und Einschätzungen über die Verfahren der Häftlinge. Diese Gespräche fanden aber nicht jeweils einzeln mit den betroffenen Personen statt. Stattdessen wurde eine Gruppe von Inhaftierten – »us« – über die Situation der einzelnen Personen in dem Kollektiv aufgeklärt – »what is for example situation now with my case, with this guy case, with this guy case for example«. Aufgrund der damit verbundenen gegenseitigen Anteilnahme und kollektiven Bearbeitung der jeweiligen individuellen Problemlagen führten die Selbstverletzungen der zwei Häftlinge zum Eintritt von 11 Inhaftierten in einen Hungerstreik.

Der Flüchtlingsrat dokumentierte die veröffentlichten Forderungen der Hungerstreikenden:

> »Die Streikenden fordern die Aufhebung der Haft und aller Abschiebebescheide, einen fairen Zugang zu einem Asylverfahren, freien Zugang zu externer, unabhängiger medizinischer und psychotraumatischer Versorgung, freien und kostenlosen Rechtsschutz sowie Zugang zu unabhängigen Dolmetscher_innen; zudem die Verlegung des jungen Mannes, der am 10. Juli einen Suizidversuch unternommen hatte, in ein Krankenhaus.« (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 21)

Sowohl im Prozess des Hungerstreiks als auch in den Forderungen wird ein Spannungsverhältnis zwischen den bürokratischen Kämpfen auf der einen Seite und den operativen und hegemonieorientierten Kämpfen auf der anderen Seite deutlich. Die Verfahrenslogiken der bürokratischen Verfahren lassen in der Regel nur individuelle Verfahren oder solche von Kernfamilien zu. Diese Verfahrenslogik führt zu der von Bourdieu beschriebenen Machtasymmetrie bürokratischer Verfahren, in denen innerhalb der Behörden mehrere Personen für das Verfahren einer Einzelperson zuständig sind: »Zweite Eigenschaft des Bürokraten: viele gegen einen« (Bourdieu 2014, S. 40) (siehe auch Kapitel 3.1). Der Hungerstreik vereint als Praxis Aspekte hegemonieorientierter und operativer Kämpfe (siehe auch Kapitel 6.1.6) und ist ein kollektiver Prozess. Die Streikenden forderten in dem Hungerstreik die Aufhebung

der Haft und der Abschiebebescheide aller Streikenden. Da auf der Ebene der bürokratischen Kämpfe all diese Bescheide und Verwaltungsakte aber in jeweils einzelnen Verfahren geführt werden, lassen sich die staatlichen, bürokratischen Akteur*innen oft nicht auf die kollektive Form der Auseinandersetzung um die Verwaltungsakte ein. Sie bestehen auf einer individuellen Prüfung der einzelnen Verfahren. Wie sich auch hier zeigen wird, ist das Ergebnis solch kollektiver Interventionen in individuell geführte, bürokratische Verfahren für die einzelnen Betroffenen oft unterschiedlich.

Nach vier Tagen Streik waren neben M je nach Quelle noch drei oder vier weitere Personen im Streik (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 21). Vor dem Gelände der Erstaufnahme und des Gefängnisses bauten Aktivist*innen ein Protestzelt auf. Unter ihnen waren viele Geflüchtete, die im Umfeld des Oranienplatzes und der besetzten Schule in Berlin organisiert waren. Das Zelt war dabei nicht nur ein Ort des Protestes gegen die Inhaftierung der Hungerstreikenden, sondern auch ein Ort, an dem die relative Isolation der Bewohner*innen des Camps in Eisenhüttenstadt aufgehoben wurde und an dem sich Geflüchtete vernetzen und organisieren konnten. Trotz des bedrückenden Anlasses für den Protest beschreibt P die Situation um das Protestzelt als eine positive Erfahrung:

> »P: And we were making a lot, a lot of contacts to the people from the Lager actually like speaking a lot with them really really about and making meetings with them, yes, speaking about their situation and explaining them a little bit about everything. It was really good, it was really nice and really, yes, really nice. Also I think it was also good experience for people inside to see that also other people and especially also other refugees who who are not only like I do not know passively reacting and something, yes. Yes, but sure we focused on the hunger strike and demanding to let the people out like what was your [die Hungerstreikenden, er spricht an dieser Stelle M an; DL] demands this time to get out? Yes, and to get medical treatment and to get asylum procedure, everything.« (Interview mit P, Unterstützer, und M, 2015)

Für den 19. Juli organisierten die Aktivist*innen eine Demonstration in Eisenhüttenstadt. Die Verwaltung der Erstaufnahme in Eisenhüttenstadt verbat daraufhin den Bewohner*innen während der Demonstration das Gelände der Erstaufnahme zu verlassen.

Unterdessen verschlechterte sich bei allen Hungerstreikenden die gesundheitliche Situation, sie wurden immer wieder vom Gefängnis ins Krankenhaus und wieder zurück gebracht. Einer der Streikenden verweigerte zwischenzeitlich auch zu trinken. Vor allem seine gesundheitliche Situation war zwischenzeitlich bedrohlich.

6.1.5 »Die aufschiebende Wirkung der Klage […] wird angeordnet« – Vierter Überstellungsversuch, positiv entschiedener Eilantrag und Entlassung aus der Haft

Am 15. Juli, während des laufenden Hungerstreiks, stellt die Bundespolizeidirektion Pirna ein weiteres Mal beim Amtsgerichte Eisenhüttenstadt einen Antrag auf Verlängerung der Sicherungshaft von M, diesmal bis zu 31. Juli. Das Amtsgericht stimmt diesem Antrag am 17. Juli erneut zu. Währenddessen erhob, nach einem Mandatswechsel, die neue Anwältin von M am 16. Juli Klage gegen die Bundesrepublik, in der sie forderte, das BAMF solle den erlassenen Dublin-Bescheid aufheben und seine Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens erklären. Ihre Argumentation verweist auf den schlechten Gesundheitszustand Ms und die Mängel im ungarischen Asylsystem (vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 22). Sie ergänzte die Klage durch einen Eilantrag auf Rechtsschutz gegen die Überstellung.[2]

Um den gesundheitlichen Zustand Ms zu dokumentieren, wurde er am 23. Juli von Ärzt*innen des Krankenhauses Eisenhüttenstadt erneut untersucht. Diese erklärten ihn wieder für nicht flugfähig. Direkt nach dieser Untersuchung kam eine Polizeibeamtin mit einem weiteren Arzt auf Ms Zimmer. Weder M noch die Krankenhausärzte wussten, wer M hier mit welcher Qualifikation und welchem Ergebnis untersucht hatte. Es ist davon auszugehen, dass – ähnlich wie bei den Auseinandersetzungen um die Wissensproduktion in den hegemonieorientierten Verfahren – die verschiedenen am Konflikt beteiligten Akteur*innen in diesem Moment versuchten, für ihre Strategien hilfreiche Tatsachenbeschreibungen zu produzieren. Da der nächste Überstellungsversuch in zwei Tagen, am 25. Juli, geplant war, ist zu vermuten, dass der weitere Arzt von den Behörden beauftragt war, um dann mit dessen Attest gegen die in der ersten Untersuchung attestierte Flugunfähigkeit vorgehen zu können (vgl. ebd., S. 23).

Die Frage nach der Flugfähigkeit sollte nicht mehr entschieden werden. Am darauffolgenden Tag, dem 24. Juli 2013, entschied das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) unter Verweis auf die Mängel im ungarischen Asylsystem positiv über den Eilantrag:

> »Die aufschiebende Wirkung der Klage (VG 1 K 841/13.A) gegen die Abschiebungsanordnung in dem Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vom 10. Juli 2013 wird angeordnet.« (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 29)

Damit stoppte das Verwaltungsgericht den für den Folgetag geplanten vierten Überstellungsversuch. Noch am gleichen Tag wurde M nach 81 Tagen Abschiebehaft aus dem Gefängnis entlassen. (Ebd., S. 23)

2 Zum Verhältnis von Klage und Eilantrag siehe Kapitel 6.3.2.

Fast zeitgleich zu der Entlassung Ms schob die Bundespolizei K, einen jungen Hungerstreikenden aus Georgien, am 25. Juli um 4 Uhr nachts aus dem Krankenhaus nach Georgien ab. K hielt auch nach der erfolgten Abschiebung Kontakt zu Bekannten in Deutschland und zu seiner Anwältin. In einem Brief vom 07. August 2013, von dem eine Abschrift der Übersetzung aus dem Georgischen ins Deutsche in der Broschüre des Flüchtlingsrates abgedruckt wurde, beschrieb er den Ablauf seiner Abschiebung:

> »Am 25. Juli 2013 um 4 Uhr morgens zerrte mich im Krankenhaus die Bundespolizei unerwartet aus dem Bett. Sie zogen mir irgendeinen weißen Overall aus Leinen an. Sie waren in Eile und handelten schnell, sodass sie auf meine Fragen nicht reagierten. Ich fragte, was los ist, aber sie machten weiter (sie gaben mir keine Antwort). Sie setzten mich auf einen Rollstuhl und legten mir Hand- und Fußfesseln an. Ich fühlte mich furchtbar schwach und ich bat sie, mir auf meine Fragen zu antworten und zu erklären, was sie mit mir vorhatten, aber alle hatten strenge Gesichter. Ich sagte, sie sollten mich erst mitnehmen, nachdem ich mit meinem Anwalt telefoniert habe, aber sie antworteten nicht. Ich saß im Polizeiwagen zusammen mit drei Polizisten und einem Mann in Zivil und wir fuhren lange. Ich bat, sie sollen mich meinen Anwalt anrufen lassen oder sie sollen mir erklären, was los war, aber keiner gab mir eine Antwort. Sie lachten nur. Ich fühlte mich furchtbar schwach und so ein Verhalten dieser Leute, die Tatsache, dass sie mir keine Antwort geben, quälte mich noch mehr. Als ich den Flughafen sah, habe ich begriffen, was los war. Ich bat sie weiter, sie sollen mich meinen Anwalt anrufen lassen, und erst dann antworteten sie mir und sagten, nachdem wir nach oben gegangen sind, würden sie mich anrufen lassen. Ich wurde nach oben in ein Zimmer gebracht und mir wurden die Handschellen entfernt, und sie zogen mir den weißen, sackähnlichen Overall aus. Dann wurde ich gründlich durchsucht und sie sagten, dass es Zeit sei, zu fliegen. Ich leistete Widerstand, ich sagte, sie haben mir doch versprochen, dass ich anrufen kann, dabei zeigte ich denen die Telefonnummer. Sie erkannten, dass dies eine Berliner Nummer war. Ich hatte selber eine Sim-Karte von Lyka. Sie gaben mir auf Nachfrage ein Telefon ohne Karte und sagten zu mir, dass ich den Anwalt anrufen soll, und dabei lachten sie mich aus.
> Das war die Flughafenpolizei. Sie haben mich durch einen Tunnel geschleppt und dort wartete ein Polizeiwagen auf uns, der, wie ich erahnt habe, an der Rückseite der russischen Boeing anhielt. Mit einem unsanften Handgriff schmissen sie mich aus dem Wagen raus und schleppten mich in den Eingang des Flugzeuges rein. Auf dem Boden liegend, legten sie mir die Plastikhand- und Fußschellen an, dann halfen sie mir hoch. Die deutschen Polizisten übergaben den Russen zwei Umschläge und sie gaben sich freundlich die Hand zum Abschied. Ich habe anhand deren Bekleidung erahnt, dass die Russen die Flugbegleiter waren. Sie ließen mich auf dem hintersten Sitz, der unmittelbar vor der Toilette war, sitzen und klebten mir den Mund mit Tesafilm zu. Den Kopf fixierten sie mir nach hinten und meine Füße und Körper fixierten sie auch, damit ich mich nicht bewegen kann. Sie deckten mich

mit einem weißen Leinentuch zu und erklärten auf Russisch den Leuten, ich hätte psychische Probleme und sie wollten mich nach Moskau bringen und sie sollen sich keine Sorgen machen, da alles in Ordnung sei. So hatten sie die Leute beruhigt, bis wir den Flughafen von Moskau erreicht haben. Bis alle Leute das Flugzeug verlassen haben, war ich im gleichen Zustand fixiert. Ich hatte gedacht und ich denke immer noch, dass meine Festnahme rechtswidrig war. Unterwegs hat mir jemand zweimal mein(en) Puls gemessen, wahrscheinlich um zu überprüfen, ob ich noch am Leben bin. […]« (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013, S. 34)

Diese Abschiebung beendete den Hungerstreik. Unter den Unterstützer*innen der Inhaftierten entstand der Eindruck, dass diese Abschiebung in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Freilassung Ms eine Revanche der Abschiebebehörden war:

»P: Yes, but then yes, then there was this with K. He was the other person still in hunger strike and he was not eating and drinking in hospital. And next day or I think that even the same night when you came out of the …
M: I was that time in hospital still. Before I get out they send him already to, […] they came in hospital. Just they took him, then they […] send him directly to back, his own country, like Georgia. They do not bring him to deportation jail. They decided together with police or whatever. Then they just took him. Even I told you already he cannot walk. That is why they bring him back Georgia. Yes. Then the others, I guess who still in Eisenhüttenstadt jail is really really bad impression for them.
P: Hm, because he was also very strong in this hunger strike.
M: Yes, yes, yes.
P: It was like, he was not a leader or something, but he was like very strong and very convinced of what he was doing.
M: Yes he tried to convince his all community, for example three other guys tried to stay like hunger strike or whatever. When maybe something solution come to us which solution we can get out for example. But the end they found really something different. I think they do not have any idea about (their) mind.
P: Yes. Yes, but I think, I do not remember when, but I am pretty sure actually that the deportation of K. was somehow the reaction on that they released you or that they had to release you, you know. Because we knew that they had to get you, they had to leave you, they had to let you out of the prison. And then still for, for, for me or I think for us it was, it seemed like kind of revenge from the police, you know. That they were: ok, one person from the hunger strike can keep us out, but then we will just send one directly back and it was sending back K., all the hunger strike was, I think over then, yes, because he was so, yes, had this goal in the hunger strike.« (Interview mit P, Unterstützer, und M, 2015)

Ich habe keine Möglichkeit die Interpretation der Abschiebung von K durch die Polizei als einen Akt der Rache oder Revanche zu überprüfen. Solche Handlungslogiken sind vor allem bei Polizeieinheiten zu erwarten, die sich am martialischen Stereotyp der Kriegermännlichkeit orientierten (vgl. Behr 2006, S. 71–72). Dieses polizeiliche Leitbild ist immer wieder Ursache polizeilicher Übergriffe, wie sie auch von K in seinem Brief geschildert werden (vgl. ebd., S. 76).[3]

An diesem Punkt stoppt die Dokumentation des Flüchtlingsrates Brandenburg und auch Ms Erzählung im Interview wird knapper. Zum Zeitpunkt des Interviews war Ms Dublin-Verfahren beendet. Er hat sich erfolgreich gegen die Überstellung nach Ungarn gewehrt und den Übergang in das Asylverfahren in Deutschland erstritten. Das BAMF eröffnete für M ein nationales Asylverfahren und erließ 2015 einen negativen Asylbescheid, gegen den seine Anwältin Klage einreichte – mit den Kämpfen um den Zugang zum Asylverfahren waren die Auseinandersetzungen für M also nicht abgeschlossen. Über Ks Geschichte nach der Abschiebung liegen mir keine weiteren Informationen vor.

6.1.6 Zwischenfazit und Analyse: Lokale Kämpfe und die Grenzen von Protest

Im Unterschied zu den beiden anderen großen empirischen Kapiteln dieser Arbeit habe ich mich in diesem Kapitel mit eigenen Strukturierungen und Abstraktionen eher zurückgehalten und die Darstellung am Ablauf der Kämpfe und der Darstellung in den Interviews orientiert. Wie schon im Eingang des Kapitels beschrieben ist der Fall von M weder repräsentativ noch durchschnittlich oder typisch für die Masse der Dublin-Verfahren in Deutschland. An ihm lassen sich trotzdem Zusammenhänge erkennen, die für diese Auseinandersetzungen generell prägend sind und sich durch die hier sehr hohe Eskalationsstufe besonders gut beobachten lassen.

Die erste und vielleicht allgemeinste Beobachtung ist, dass die tatsächliche Realität der Einzelfälle oft komplexer ist, als die abstrakteren, allgemeinen Prinzipien der juristischen oder politischen Auseinandersetzung. Das allgemeine Prinzip der Umsetzung von Dublin in Aufgrifsfällen ist relativ einfach: Die Polizeibehörden greifen eine Person ohne legalen Aufenthaltstitel auf, diese stellt keinen Asylantrag, das BAMF ist für das Dublin-Verfahren zuständig und erlässt einen Dublin-Bescheid. Das Verwaltungsgericht überprüft gegebenenfalls die Entscheidung und das BAMF, die Ausländerbehörde und die Polizei organisieren in Zusammenarbeit die Überstellung. Dieser Ablauf hat wenig mit der Realität der Auseinandersetzungen um Ms Überstellung zu tun. Die Nichtinbehandlungsnahme des BAMF, die ständig wechselnde Zuständigkeit der Gerichte, die partielle Durchführung des Verfahrens durch die Bundespolizei, die Teilung der Rechtsprechung in die Verhandlungen

3 Zu polizeilichen Leitbildern und Gewalt siehe auch Kapitel 6.2.3.

um Haft vor den Amtsgerichten und die Verhandlungen um das Dublin-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, die insgesamt vier Überstellungsversuche sowie die heftigen Auseinandersetzungen durch Proteste und Widerstandshandlungen führten in diesem Fall zu einer sehr hohen Komplexität der lokalen Kämpfe. Der Ablauf der Auseinandersetzungen um Ms Überstellung ist dabei spezifisch, die Komplexität der Kämpfe aber ist für lokale Auseinandersetzungen üblich.

In den Auseinandersetzungen um die Überstellung von M lassen sich drei Felder der Kämpfe finden, die sich als roter Faden durch diese Arbeit ziehen: erstens operative Kämpfe um Einreise und Verbleib in Deutschland, zweitens bürokratische Kämpfe um die Entlassung aus der Haft, den Stopp der Überstellungen und den Übergang in das Asylverfahren sowie perspektivisch die Legalisierung des Aufenthalts sowie drittens hegemonieorientierte Kämpfe, die sich vor allem in der Skandalisierung der erlebten Situation in Form von Protesten und Berichterstattung ausdrückten. Auf all diesen Feldern sind die Kämpfe unterschiedlich strukturiert. Die Akteurskonstellationen unterscheiden sich genauso wie die Ressourcen, die effektiven Kräfteverhältnisse und die Ziele, die mit den jeweiligen Kämpfen erreicht werden können. Die Abgrenzung zwischen den Feldern ist verschwommen – immer wieder sind Praxen und Akteur*innen gleichzeitig Teil verschiedener Felder und die Prozesse in den unterschiedlichen Feldern sind komplex aufeinander bezogen. Die folgende Aufteilung der beobachteten Phänomene ist eine analytische Operation, die dem besseren Verständnis der Kämpfe dienen soll.

Den Hungerstreik, die Selbstverletzungen und den Widerstand Ms im Flugzeug interpretiere ich als Mischformen hegemonieorientierter und infrapolitischer Praxen. Alle drei Handlungen sind dabei Grenzfälle, weil sie gerade nicht den typischen, verdeckten Formen dieser Praxen, mit der Spannung zwischen einem öffentlichen und einem verdeckten Transkript entsprechen. Der Hungerstreik beispielsweise ist öffentlich, erklärt und konfrontativ. Die Gewalt gegen sich selbst in einem Hungerstreik baut auf verschiedenen Ebenen Druck auf die Justizanstalt und die Abschiebebehörden – in diesem Fall die Bundespolizei – auf. Die erste Ebene ist öffentlich: Die Dramatik der Lage in Eisenhüttenstadt wird öffentlich, Unterstützungsstrukturen werden mobilisiert, öffentliche Aufmerksamkeit geschaffen, die Inhaftierten demonstrieren Stärke, Solidarität, Initiative und ein Katalog mit Forderungen wird veröffentlicht. Diese Ebene würde ich als eine Form von Protest analysieren. Es gibt aber noch eine zweite, weniger öffentliche Ebene des Hungerstreiks: Weil die Gefängnisbehörden für die Zustände in dem Gefängnis verantwortlich sind, kann durch die Gewalt gegen sich selbst Druck auf die Verantwortlichen der Haftanstalt aufgebaut werden. Außerdem sind Krankheiten, Verletzungen und Schwäche Gründe für eine medizinisch erklärte Flugunfähigkeit, auf deren Grundlage, wenn sie verfahrensgemäß dokumentiert und in die Verfahren eingebracht werden, Abschiebungen gestoppt werden können. Die letzten beiden Ebenen verstehe ich als Teil von operativen, in diesem Fall infrapolitischen

Auseinandersetzungen. Im Hungerstreik vereinen sich Aspekte von Protesten und infrapolitischen Praxen.

Ähnliches gilt beim Widerstand Ms gegen seine Abschiebung im Flugzeug. Seine Handlungen waren nicht verdeckt, sondern offen. Aber die Effekte seiner Handlungen wurden auf einer operativen Ebene wirksam. Es ist gerade die Besonderheit von Widerstand im Flugzeug, dass er nicht über einen Appell, über die Verallgemeinerung eines subjektiven Interesses wirkt, sondern über die Ankündigung einer drohenden Notsituation während des Fluges an Bord des Flugzeuges. Die Kapitän*in ist verantwortlich eine solche Notsituation abzuwenden und aufgefordert, dafür das mildeste zu Verfügung stehende, verhältnismäßige Mittel einzusetzen. Zumindest solange keine begleitenden Polizeibeamt*innen und Ärzt*innen an Bord sind, die geschult und bereit sind, die Abschiebung mit Gewalt und medizinischen Interventionen durchzusetzen, ist das mildeste Mittel in der Regel der Abbruch der Abschiebung (siehe auch Kapitel 6.2.1.4).

Wie in den anderen Kapiteln beschrieben kommen in den Auseinandersetzungen um Dublin immer wieder auch klassische, verdeckte infrapolitische Praxen vor. Warum finden diese sich in der Darstellung der Auseinandersetzung um Ms Überstellung nicht wieder? Ich habe mich aus forschungsethischen Gründen entschieden, keine eigene Datenerhebungen zu verdeckten, infrapolitischen Praxen zu machen (siehe Kapitel 4.2). Schon der zeitliche Fokus des Interviews, das auf die Zeit in Eisenhüttenstadt fokussiert, schließt für infrapolitische Praxen prädestinierte Phasen – die Einreise in die EU, den Transit, die Einreise nach Deutschland und die Praxen nach dem Abschluss des Asylverfahrens – aus. Gerade die Mischform der Praxen zwischen öffentlich und verdeckt könnte der Grund dafür sein, dass ich sie in meiner Datenerhebung so prominent erfasst habe. Aber es gibt neben diesen methodischen Gründen für die hohe Dichte dieser gemischten Praxen auch inhaltliche Gründe, die für solche Grenzformen sprechen: Ein Gefängnis mit seiner Kontroll- und Überwachungsinfrastruktur beschränkt die Handlungsspielräume für verdeckte Praxen – die Behörden haben einen besseren Zugriff auf und mehr Kontrolle sowie umfassendere Informationen über die Häftlinge. Folgt man dem Argument Scotts, dass die Tarnung der infrapolitischen Praxen aus einer realistischen Einschätzung der Kräfteverhältnisse und der negativen Folgen einer offenen Konfrontation resultiert, ist die Situation der Häftlinge in Eisenhüttenstadt eine besondere, denn sie sind schon im Abschiebegefängnis. M hatte schon drei auf verschiedenen Wegen gestoppte Überstellungsversuche hinter sich und es gab Gründe für die Annahme, dass weder konformes Verhalten noch subtiler Widerstand zu einer Verbesserung seiner Situation führen würde. Die große Zahl von Selbstmordversuchen und Selbstverletzungen in der kurzen beschriebenen Zeit in Eisenhüttenstadt ist ein Indikator für die Hoffnungslosigkeit und Verzweiflung, die mit dieser eskalierten Situation verbunden war.

In solchen Konstellationen, also eskalierten Situationen, in denen die Behörden einen guten Einblick haben, scheinen sich für subalterne Akteure jene operative Praxen zu bewähren, die Aspekte von Protestpraxen aufnehmen. Neben dem Hungerstreik in Eisenhüttenstadt und dem Widerstand im Flugzeug findet sich eine ähnliche Konstellation in der Situation am Keleti Bahnhof, die zum March of Hope führte (siehe Kapitel 5.5). In allen drei Situationen wurde eine operative Praxis, die vor den Augen der Behörden durchgeführt wurde, durch die Herstellung von Öffentlichkeit geschützt und durch öffentliches Auftreten Unterstützer*innen mobilisiert.

Getragen wurden die infrapolitischen Praxen in Eisenhüttenstadt durch die dort Inhaftierten. In den Interviews beschrieb M seine Mithäftlinge nie in politischen Kategorien. Links, rechts, demokratisch, autoritär, nationalistisch, kosmopolitisch, konservativ, religiös, sozialdemokratisch, neoliberal – keine dieser Kategorien tauchte in der Erzählung auf. Wenn Personen vorgestellt wurden, dann meist mit Angaben zu Geschlecht, Alter, Herkunftsstaat, Migrationsgeschichte und besonderen Schicksalsschlägen wie Gewalt- oder Unrechtserfahrungen. Die kollektive Organisierung im Gefängnishof von Eisenhüttenstadt erinnert an die *passiven Netzwerke* Bayats (siehe Kapitel 3.3). Im Gegensatz zu Hegemonieprojekten und sozialen Bewegungen war die Grundlage dieses Kollektivs der operativen Kämpfe die gemeinsame Lage als Abschiebehäftlinge und der geteilte Raum im Gefängnis in Eisenhüttenstadt, nicht eine verbindende politische Überzeugung.

Es waren in letzter Instanz nicht die infrapolitischen Kämpfe, die zu der Freilassung Ms und dem Stopp der Überstellungen führten. Zwar wäre M nach Ungarn abgeschoben worden, wenn er nicht den zweiten Überstellungsversuch im Flugzeug gestoppt hätte; die letztendliche Freilassung kurz vor dem vierten Überstellungsversuch beruhte aber auf den bürokratischen Kämpfen in den Behörden- und Gerichtsverfahren. Viele Fälle, die ich während der Zeit meiner Feldforschung verfolgte, waren durch das Verhältnis dieser beiden Felder geprägt: Infrapolitische Praxen – zum Beispiel Untertauchen, Widerstand, Identitätsverschleierung – können Abschiebungen immer wieder verhindern und damit für längere Aufenthaltszeiten in den verschiedenen Stufen der Illegalität – im Dublin- oder Asylverfahren, ohne Aufenthaltstitel aber mit Duldung, gänzlich ohne deutsche Identitätspapiere und Aufenthaltstitel – sorgen. Eine Legalisierung des Aufenthalts und die damit verbundenen Rechte, Möglichkeiten und Ressourcen – legal einer Lohnarbeit nachzugehen, ein Konto zu eröffnen, eine Wohnung zu mieten, einen Bildungsabschluss zu machen, in Kontakt mit Behörden zu gehen, heiraten zu können, und so weiter – müssen aber über bürokratische Auseinandersetzung erkämpft werden. Der Staat hält das Monopol auf die Möglichkeit zur Gründung einer rechtlich abgesicherten und anerkannten Existenz.

Diese bürokratischen Kämpfen sind hoch formalisiert und professionalisiert. Im Gegensatz zu den infrapolitischen Kämpfen sind in den bürokratischen Auseinandersetzungen die Asylsuchenden selbst nicht die entscheidenden, handlungsfä-

higen Akteur*innen. Sie werden repräsentiert und sind abhängig von der Expertise von Vormünden, Berater*innen und Anwält*innen. Trotzdem spielen die Asylsuchenden selbst an entscheidenden Stellen in den bürokratischen Verfahren eine wichtige Rolle: bei der Anwält*innensuche, den Narrationen in den Befragungen durch die Behörden und Gerichte und der Bewältigung der organisatorischen Anforderungen der Verfahren.

Dementsprechend war es eine entscheidende Weichenstellung für den Verlauf seiner bürokratischen Kämpfe, als M durch die Proteste und militanten Angriffe auf das Abschiebegefängnis neue Hoffnung schöpfte und die Kraft aufbrachte, auf die Angebote Os zur Vermittlung einer Anwält*in einzugehen. Im Gegensatz zu M war O Teil von sozialen Bewegungen in Berlin und hatte Zugang zu den Ressourcen der entsprechenden linken Netzwerke. So konnte O über eine Begegnung mit einem Asylrechtsanwalt im Bethanien eine kurzfristige Mandatsübernahme vermitteln.

Der Inhalt der bürokratischen Kämpfe, die Auseinandersetzung um die Nichtinbehandlungsnahme durch das BAMF, die verschiedenen Klagen gegen Bescheide in unterschiedlichen Phasen des Verfahrens, der Wechsel der Zuständigkeit zwischen den Amts- und Verwaltungsgerichten, all diese Etappen der juristischen Auseinandersetzung wurden von M in dem Interview nicht dargestellt. Die Anwältin Ms beschreibt die Komplexität der den Verfahren zugrundeliegenden Rechtsgebiete:

> »RA1: Ja genau, also diese Verzahnung von Abschiebehaftrecht und Verwaltungsrecht, was letztendlich über die Abschiebung entscheidet, das versteht kaum jemand, inklusive übrigens der Haftrichter. Ja, aber ähm die Leute verstehen das eben auch kaum. Also weder die Unterstützer noch der Betroffene. (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Wenn selbst innerhalb der Gerichte und Ausländerbehörden wegen der Komplexität der Rechtsgrundlagen die Tendenz zu einer Spezialisierung der entsprechenden Aufgabenprofile besteht, wie soll eine in den Feinheiten des deutschen Asyl-, Aufenthalts- und Inhaftierungsrechts ungeschulte Person sich dann auf Augenhöhe auf diesem Feld behaupten? Vor diesem Hintergrund sind die bürokratischen Kämpfe auf Seite der Migrant*innen geprägt durch komplexe Vertretungs- und Unterstützungsstrukturen. Sozialarbeiterische Beratungsstrukturen wie der Jugendmigrationsdienst (JMD), Migrationsberatung für Erwachsene (MBE), Asylverfahrensberatung, Rechtsanwält*innen im Asyl- und Aufenthaltsrechts, Beratungen von Pro Asyl, den Flüchtlingsräten und der Refugee Law Clinics sowie Unterstützungsstrukturen aus der antirassistischen Bewegung spielen hier eine entscheidende Rolle.

Diese Passivierung und der Ausschluss werden ergänzt durch die grundlegende Form dieser Verfahren. In ihnen geht es immer um Einzelfälle oder um Familien, deren Verfahren zusammengefasst werden können. Es ist nicht möglich, die Dublin-Verfahren in selbst gewählten Gruppenzusammenhängen kollektiv zu

betreiben. Die kollektive Form des Hungerstreiks und der Proteste wurde in den Auseinandersetzungen um die Abschiebungen aus Eisenhüttenstadt durch die Logik der Behörden- und Gerichtsverfahren gebrochen: trotz der langen, kollektiven Kämpfe wurden einzelne abgeschoben, andere konnten bleiben. In diesem Sinne werden Subalterne, hier Asylsuchende, in den bürokratischen Kämpfen ausgeschlossen, repräsentiert, passiviert und vereinzelt.

Unter den verschiedenen Technologien auf dem Feld der bürokratischen Kämpfe ist die Verfahrensakte die zentralste. In ihr werden die für das bürokratische Verfahren wichtigen Informationen gesammelt, dokumentiert und unter den unmittelbaren Verfahrensbeteiligten – den Behörden, Gerichten, Anwält*innen und Berater*innen – geteilt. Im Gegensatz zu den Kräfteverhältnissen in den infrapolitischen Kämpfen sind bei den bürokratischen Auseinandersetzungen die tatsächlichen Begebenheiten nicht die zentralen Ressourcen. Diese werden in bürokratischen Auseinandersetzungen nur dann wirksam, wenn sie gemäß der vorgeschriebenen Verfahren dokumentiert werden und dadurch Eingang in die Verfahrensakte finden. Das Verhältnis zwischen tatsächlichen Begebenheiten und ihrer verfahrensgemäßen Dokumentation lässt sich an den Auseinandersetzungen um die medizinische Begutachtung Ms darstellen. Die medizinische Realität, die Kopfverletzung Ms, seine psychischen Erkrankungen und sein Zustand während des Hungerstreiks müssen, um in das Verfahren eingebracht werden zu können, durch medizinische Atteste festgestellt und dokumentiert werden.

Deshalb beauftragten sowohl die Bundespolizei als auch die Unterstützer*innen und Rechtsbeistände unterschiedliche Mediziner*innen mit der Untersuchung Ms zum Zweck der Feststellung seiner Haft- und Reisefähigkeit. Dabei erklärte der von der Bundespolizei beauftragte Haftarzt M am 4. Juli für haft- und reisefähig, während die von der Gegenseite beauftragten Ärzt*innen ihn im Gegensatz dazu fünf Tage später wegen Depression und Posttraumatischer Belastungsstörung für haft- und reiseunfähig erklärten. Als die Krankenhausärzt*innen im Verlauf des Hungerstreiks M am 23. Juli erneut für nicht reisefähig erklärten, kam noch am gleichen Tag eine Polizistin mit einer M und den Krankenhausärzt*innen unbekannten Person in das Krankenhaus, um diese Einschätzung durch eine erneute medizinische Untersuchung zu überprüfen. Dies zeigt, dass im bürokratischen Feld die Interpretation und Dokumentation der Realität einen zentraler Fokus der Auseinandersetzung bildet. Die so diagnostizierten Erkrankungen hinderten jedoch die Behörden nicht daran, den dritten Überstellungsversuch in die Wege zu leiten. Dieser wurde dann erst durch den Beschluss des Verwaltungsgerichts gestoppt, dem anwaltlichen Eilantrags stattzugeben.

Hegemonieorientierte Kämpfe in diesem Bereich tauchen in der Rekonstruktion der Ereignisse in diesem Kapitel vor allem in Form von Protesten und Berichten, wie die Veröffentlichung des Flüchtlingsrats Brandenburg (Flüchtlingsrat Brandenburg 2013) oder der Videobeitrag von Report Mainz (Neumann 2013), auf. Bei-

de sind professionelle Beiträge in einer zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung, welche die Zustände in Eisenhüttenstadt skandalisieren. Proteste begleiten den gesamten Verlauf : die Demonstrationen im bzw. vor dem Camp in Eisenhüttenstadt, der Angriff auf das Abschiebegefängnis, die Protestcamps, der Hungerstreik, die Demonstration im Flughafen. Im Unterschied zu den infrapolitischen und bürokratischen Praxen waren diese Proteste nicht die Ursache für den Stopp einer Überstellung: Während der erste Überstellungsversuch durch die ungarischen Behörden zum Scheitern gebracht wird, scheiterte der zweite Versuch am Widerstand im Flugzeug und der dritte und vierte an Verwaltungsgerichtsurteilen.

Das heißt aber nicht, dass die Proteste bei der Verhinderung nicht eine entscheidende Rolle gespielt hätten, allerdings indirekt. Es war die Erfahrung der Demonstrationen und der militanten Angriffe auf das Gefängnis in Verbindung mit dem Erleben von Unterstützung und Solidarität, die es M ermöglichten, Kraft und Hoffnung für die kommenden Auseinandersetzungen zu schöpfen. O konnte auf linke Bewegungsnetzwerke zurückgreifen, mit deren Hilfe er eine kurzfristige Mandatsübernahme durch einen Asylrechtsanwalt vermitteln konnte. Die Flyer, die während des zweiten Überstellungsversuchs an die Passagiere verteilt wurden, waren wahrscheinlich die Grundlage der Unterstützung des Widerstandes von M durch einen solidarischen Passagier im Flugzeug. Proteste haben in dieser Auseinandersetzung Kraft gegeben, Mut gemacht, Raum für Begegnungen über Milieugrenzen hinweg ermöglicht und Ressourcen für bürokratische und infrapolitische Auseinandersetzungen mobilisiert. Jeder dieser Einflüsse war möglicherweise entscheidend für die letztliche Verhinderung der Überstellung Ms nach Ungarn.

In meiner eigenen Erfahrung sind Proteste oft die erste Assoziation, wenn an Politik von unten gedacht wird. Tatsächlich sind Protest und die Aktivitäten sozialer Bewegungen eine Form von Praxen, mit denen sich subalterne Gruppen in zivilgesellschaftliche Auseinandersetzungen einbringen können (siehe Kapitel 3.2). Proteste sind dabei aber nicht *die* Form von Politik von unten, sondern *eine* Form. Deshalb ist es sinnvoll, sich die spezifischen Charakteristiken und Grenzen von Protesten als politische Praxis zu vergegenwärtigen. Genau wie in operativen Kämpfen besonders gut die Einreise und der Verbleib in einem Territorium erstritten werden kann und bürokratische Kämpfe die beste Chance auf eine Legalisierung des Aufenthalts bieten, haben auch Proteste besonders aussichtsreiche Ziele und andere, die problematischer zu erreichen sind.

Auch die Unterstützer*innen Ms beschrieben in den Interviews, dass sie über den Einfluss der verschiedenen Interventionen in den Auseinandersetzungen nachdachten. P ist skeptisch und bezweifelt, dass die Protestaktivitäten einen entscheidenden Einfluss auf die juristischen Entscheidungen hatten.

> »DL: Was dazu geführt hat, dass er nicht abgeschoben wurde.
> P: Naja klar, also das sozusagen von der juristischen Seite her. Ich weiß nicht, vielleicht bin ich auch mittlerweile so ein bisschen desillusioniert oder so von Eisenhüttenstadt, aber auch von anderen Sachen, dass ich immer denke, sozusagen es ist total schwierig so einen krassen politischen Druck auf Realpolitik oder so aufzubauen, dass sie wirklich aus, aufgrund deines politischen Drucks solche Entscheidungen, also dass ein Gericht so eine Entscheidung trifft, nicht. Weil sie sich immer darauf berufen, dass die un-, also dass, nicht, das Gericht entscheidet, wie es läuft und nicht irgendwer, der da eine Demo macht oder so, ja.« (Interview mit P, Unterstützer, und M, 2015)

Er verweist hier auf die Unabhängigkeit der Justiz, die Richter*innen weitgehend gegen direkten Druck von der Straße abschirmt, indem er die Schwierigkeit beschreibt, einen so »krassen politischen Druck« aufzubauen, dass dieser die Richter*innen zu bestimmten Entscheidungen zwingen würde. Er beschreibt hier kein quantitatives Kräfteverhältnis, mit dem sich argumentieren ließe, wenn es nur gelungen wäre, zehnmal so viele Demonstrant*innen oder hundertmal so viele auf die Straße zu bringen, dann hätte das Gericht einknicken müssen. Mit Carolina Vestena lassen sich juristische Verfahren als ein Kampffeld beschreiben, das mit »spezifischen Verfahrensformen, selbstreferentieller, technokratischer Sprache und eigenen Institutionen« (Vestena 2022, S. 266–267) weitgehend gegen den direkten Einfluss von Protesten abgeschottet ist. Forderungen sozialer Bewegungen müssen entsprechend in die Rechtsform übersetzt werden, um auf diesem Feld wirksam zu werden.

Anwält*innen, die immer wieder Verfahren erleben, die von Protesten begleitet werden, erzählten mir jedoch von der wiederkehrenden Erfahrung, dass Proteste sich negativ auf Gerichtsverfahren auswirken können. Zum einen, weil immer wieder Richter*innen durch die mit den Protesten verbundene Öffentlichkeit dazu neigen, mehr auf formal abgesicherte Lösungen zu setzen und eventuell für die Betroffenen günstigere, pragmatischere Lösungen auszuschließen. Bei anderen Richter*innen, insbesondere bei »harten« Richter*innen, führten Proteste zu einer Verhärtung der Fronten im Gerichtsverfahren:

> »RA1: Und die Proteste würde ich sagen, […] was jetzt die Richter betrifft, insbesondere da die Haftrichter in Eisenhüttenstadt, festigt die das eher in ihrer Position, glaube ich.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Ein Verwaltungsrichter schilderte in einem Interview, dass er Proteste zum Anlass nimmt, sich der aktuellen Situation zu vergewissern und gegebenenfalls neue Berichte zur Kenntnis zu nehmen. So antwortete er auf die Frage, ob die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen oder Proteste für seine Entscheidungen eine Rolle spielen:

> »R: Also, die Arbeit von Nichtregierungsorganisation hatte ich ja glaube ich schon gesagt. Amnesty International, […] Länderinformationen, die hauptsächlich. Und Protest insofern, als dass sie vielleicht Anlass sein können nochmal in bestimmten Situationen auch nochmal Veränderungen der Situation in dem Land nochmal einzuschätzen. Also sozusagen, zu schauen, gibt es da nochmal neue Erkenntnisquellen, die ich noch nicht ausgewertet habe.« (Interview mit einem Richter am Verwaltungsgericht, 2018)

Aber auch er spricht nicht von politischem Druck oder einem direkten Einfluss, den Protestereignisse auf seine Entscheidungsfindung nehmen. Ähnlich wie die Gerichte gegen direkten politischen Druck von der Straße abgeschirmt sind, sind es auch Verwaltungen (siehe Kapitel 6.2.3).

Sowohl Gerichte als auch Verwaltungsbehörden sind also bei der Bearbeitung einzelner Fälle relativ gut abgeschirmt gegen Einflussnahme durch Proteste. In der theoretischen Diskussion wird dieses Phänomen unter den Begriff der *relativen Autonomie* und der *strukturellen Selektivität* von Staatsapparaten beschrieben (siehe Kapitel 3.1). Das bedeutet nicht, dass Verwaltungen und Gerichte von gesellschaftlichen Kämpfen entkoppelt wären. Der Einfluss von gesellschaftlichen Kämpfen und Protesten auf Justiz und Verwaltung findet nur in der Regel vermittelter statt – beispielsweise über Veränderungen in gesellschaftlichen Diskursen, über die Wissensproduktion zu Themen, über strategische Gerichtsverfahren, über Gesetzgebungen.

Dass Justiz und Verwaltung weitgehend gegen direkte Einflussnahme durch Proteste in konkreten Verfahren abgeschirmt sind, bedeutet somit nicht, dass Proteste macht- oder sinnlos wären. Im Gegenteil hatten die Proteste in diesem Fall große Effekte, deren Bedeutung über das Verfahren von M hinaus ging. So beschreibt P aus seiner Perspektive, was sie mit den öffentlichen Protesten erreicht haben:

> »P: Glaube ich auch total wichtig war, dass das sozusagen transparent gemacht wurde aus unserer Perspektive wie das alles funktioniert und was da so für Widerlichkeiten ablaufen so, nicht? Dass das ans Tageslicht kommt und vor allen Dingen auch andere Leute ermutigt vielleicht damit umzugehen […].« (Interview mit P, Unterstützer, und M, 2015)

Tatsächlich wurde das Abschiebegefängnis Eisenhüttenstadt 2017 vorübergehend geschlossen. Laut Medienberichten waren für diese Schließung Mängel im Brandschutz und der Schließsysteme ausschlaggebend (vgl. Schweriner Volkszeitung 2017). Inwiefern diese Schließung auch auf die starken Proteste gegen die Haftanstalt zurückzuführen war, wäre eine Fragestellung für eine eigene Fallstudie. Neben all den positiven Effekten, die Proteste haben können, die Netzwerke die aktiviert werden, die Ressourcen, die sich mobilisieren lassen, die Öffentlichkeit,

die hergestellt wird, betont M in seinem Schlusswort zu unserem Interview die Wichtigkeit von menschlichem Kontakt und Hoffnung in schwierigen Situationen:

> »DL: Yes, ok. I think we are nearly at the end. Is there anything else like you would like to say? #01:06:11-6#
> M: Yes. I, I really like to say for example in general about for all human being who live in world: If anyone, any direction in world around if they found anyone human being who need something. If it is possible to organize something, then it is really cool to organize what they need. If it is really not possible, sometime people really need something hope for example, if I am somewhere, I need, I found one guy or someone who need something which thing I cannot organize, I can give one hug to give some greetings. And very hopefully you found some solution or whatever something like this. After for thing I can imagine how they feel, because I was somehow this time which time I need something. I cannot forget. Yes, this is my message about for the all human being. Because it is really, really, really nice. Do not feel shame if I cannot organize something, then it is not nice to give them the greetings, is not true. Sometime to give greetings, it is really, really big thing. Also really nice.« (Interview mit M, Asylsuchender, 2015)

Isolation und Hoffnungslosigkeit können durch Unterstützungsarbeit gebrochen werden, durch einen Gruß, durch eine Umarmung – aber auch manchmal, im richtigen Moment, durch eine Demonstration, eine Kundgebung oder einen niedergerissenen Zaun.

6.2 Operative Kämpfe

Während hegemonieorientierte Kämpfe vermittelt über gesellschaftliche Diskurse und den Staat wirken, zielen operative Kämpfe auf unmittelbare Wirkung. Im Unterschied zu bürokratischen Kämpfen geht es in ihnen nicht um die rechtliche oder politische Legitimation einer Praxis, sondern um die Möglichkeit ihrer Durchsetzung. Oft haben operative Kämpfe eine starke physisch-körperliche Komponente. Bei den operativen Kämpfen um Abschiebungen geht es darum, ob sich die Abschiebung durchsetzen lässt, also zum Beispiel um Ingewahrsamnahme, Untertauchen, Transport, Flucht, Widerstand und Abbruch der Abschiebung. Infrapolitische Kämpfe sind als eine politische Praxis subalterner Akteur*innen eine spezielle Form operativer Kämpfe. Im Anschluss an Scott sind infrapolitische Kämpfe durch eine besondere Kombination aus verdecktem und öffentlichem Handeln geprägt – dem *hidden* und *public transkript* (siehe Kapitel 3.3). Wie in der Analyse der Kämpfe um die Überstellung Ms zu erkennen, neigen eigentlich verdeckte infrapolitische Kämpfe in bestimmten Konstellationen zu Mischformen mit öffentlichen Protestpraxen, also hegemonieorientierten Kämpfen – bei M betraf dies vor allem den Hungerstreik

und die Verhinderung der Überstellung im Flugzeug. In diesem Kapitel wird mit dem Kirchenasyl eine weitere typische, derart gemischte Praxis dargestellt.

Operative und infrapolitische Kämpfe sind oft begleitet von oder konfrontiert mit anderen Formen von Kämpfen. Das antagonistische Gegenüber der Asylsuchenden bei ihren Kämpfen gegen Abschiebungen sind in der Regel das Personal bürokratisch verwalteter Staatsapparate, deren Konfliktverhalten in der Regel aus einer Mischung aus operativen und bürokratischen Praxen besteht, wobei das Personal der Ausländerbehörden eher zu bürokratischen und dasjenige der Polizeibehörden eher zu operativen Praxen tendieren. Proteste, Rechtshilfe und Unterstützung begleiten immer wieder infrapolitische Kämpfe, kontrollieren den Einsatz von Staatsgewalt und flankieren die operativen Kämpfe durch bürokratische oder hegemonieorientierte. Während ich im nächsten Unterkapitel näher auf die Auseinandersetzung zwischen den Asylsuchenden und den Behörden eingehen werde, wird es in dem darauf folgenden Kapitel zu operativen Kämpfen zwischen Mitgliedstaaten beziehungsweise zwischen Mitgliedstaaten und den europäischen Staatsapparaten gehen.

6.2.1 Infrapolitische Kämpfe und operatives Behördenhandeln

In den folgenden Unterkapiteln stelle ich die für infrapolitische Kämpfe zentralen Situationen während des Ablaufes eines Dublin-Verfahrens dar. Ich beginne mit der Rekonstruktion der Kämpfe um die Einreise in die EU und den Auseinandersetzungen um die Dokumentation des Reiseweges. Kann eine Person nicht einreisen, gibt es kein Verfahren. Gelingt Asylsuchenden eine Einreise ohne verwertbare Spuren über ihren Reiseweg zu hinterlassen, ist ein schneller Zugang zum eigentlichen Asylverfahren sehr wahrscheinlich. Daran anschließend schildere ich die Auseinandersetzungen um einen Fristablauf während eines laufenden Dublin-Verfahrens, die Abschiebehaft als Kontrollpraxis der Behörden und schließlich das Kirchenasyl. Den Abschluss bildet die Darstellung von Kämpfen während eines Überstellungsversuches selbst – während des Transportes, im Gewahrsam im Flughafen und im Flugzeug.

Dabei ist die Datenlage zu dieser Form von verdeckt geführten Kämpfen problematisch: Die vorhandenen statistischen Daten sind in der Regel durch Staatsapparate erhoben und deren begrenzte Einblicke in operative Kämpfe drückt sich auch in einer unvollständigen Datenlage aus. Trotzdem lässt sich anhand dieser Daten doch ein Eindruck von der ungefähren Dimension verschiedener Kämpfe und Praxen gewinnen. Mit Blick auf die ethischen Erwägungen zur Aufrechterhaltung der Verborgenheit infrapolitischer Praxen in dieser Arbeit (siehe Kapitel 4.2) habe ich bei infrapolitischen Kämpfen keine eigenen Daten zu verdeckten Praxen erhoben. Deshalb stelle ich in dem kommenden Unterkapitel infrapolitische Kämpfe vermittelt

durch öffentlich oder behördliche Dokumente und Interviewpassagen mit professionellen Akteur*innen dar.

6.2.1.1 Einreise

Jedes Dublin Verfahren beginnt mit einer Reise in einen Mitgliedstaat. Die Externalisierung europäischer Grenzpolitik macht diese Reise zumeist teuer, gefährlich, zeitintensiv, strapaziös und illegal. Reisende werden gezwungen, statt legal mit einer Fähre oder einem Flugzeug direkt in das Zielland zu reisen, Grenzen unerlaubt und am besten unentdeckt zu überqueren. Dabei sind sie mit einem komplexen Kontrollsystem aus nationalen und europäischen Grenzpolizeieinheiten, einem System von Pass- und Ausweispapieren und der biometrischen Verknüpfung dieser Papiere mit menschlichen Körpern konfrontiert (vgl. Torpey 2000, S. 7).

Die EU hat ein Migrationsregime geschaffen, das Migrant*innen schon in den Transitstaaten außerhalb der EU in erwünschte und unerwünschte Migrant*innen aufteilt. Grundlage für diese Unterscheidung ist dabei in erster Linie, ob durch die Einreise der jeweiligen Person ein ökonomischer Nutzen zu erwarten ist (vgl. Georgi 2010, S. 65). Im Unterschied zu bestimmten Hochqualifizierten, Vermögenden und Fachpersonal in bestimmten Mangelberufen sollen unter anderem Asylsuchende an der Reise nach Europa gehindert werden. Diese Form der Grenzpolitik ist etwa so alt wie Dublin – das europäische Visa-Regime entstand in seiner heutigen Form Mitte der 1990er Jahre (vgl. Collinson 1996). Grenzkontrollen werden dabei nicht nur von staatlichem Personal durchgeführt. Auch Transportunternehmen wurden gesetzlich unter Androhung von empfindlichen Strafen zur Durchführung von Grenzkontrollen verpflichtet (vgl. Bloom und Risse 2014, S. 70). Deshalb sind viele Reisende gezwungen, auf ihrem Weg nach Europa auf gefährliche und ungeeignete Transportmittel wie kleine Boote zurückzugreifen oder Teilstrecken des Weges zu Fuß zurückzulegen. Um die Organisation dieser klandestinen Reisen hat sich ein eigener Dienstleistungsbereich gebildet, dessen Beschäftigte je nach Perspektive Fluchthelfer, Schleuser, Schlepper oder klandestine Transportunternehmer genannt werden.

Für Reisen von Asylsuchenden innerhalb des Raums der Mitgliedstaaten ist Dublin ein zentraler Teil des Kontrollsystems. Oft ist die erste Begegnung mit Dublin eine Polizeikontrolle und ein Fingerabdruckscanner. Gemäß der Eurodac Verordnung, einer Hilfsverordnung für die Dublin-Verordnung, ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, von allen Reisenden, die unerlaubt seine Außengrenzen überschreiten, die Fingerabdrücke zu nehmen und kombiniert mit anderen Daten an das Eurodac-Zentralsystem zu übermitteln. Die mit den Fingerabdrücken der Schutzsuchenden verknüpften Informationen werden in zukünftigen Dublin-Verfahren zum Beweismittel für die Rekonstruktion des Reiseweges. Dabei sind Fingerabdrücke nicht die einzigen Beweise oder Indizien, die die Behörden für die Rekonstruktion des Reiseweges heranziehen. Nachdem es in den Anfangsjahren des Dublin-Systems große Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten um hinrei-

chende Beweise und Indizien gab (siehe Kapitel 5.2), haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Dublin III-Durchführungsverordnung auf eine Liste von tragfähigen Beweisen und Indizien geeinigt. Die für die Rekonstruktion des illegalen Grenzübertritts zu akzeptierenden Beweise sind in Verzeichnis A des Anhangs II der Durchführungsverordnung aufgeführt,[4] die Indizien in Verzeichnis B.[5] Die staatlichen Behörden sind verpflichtet, diese Beweise und Indizien über illegale Grenzübertritte, aber auch über den Reiseweg innerhalb der EU und die Aufenthaltszeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten zu sammeln, weil all diese Faktoren Einfluss auf die Bestimmung des dann letztlich zuständigen Mitgliedstaates haben können. Asylsuchenden, die in einem Staat ihrer Wahl einen Asylantrag stellen wollen, muss die Einreise auf das Territorium der Mitgliedstaaten gelingen und sie sollten vermeiden, die genannten Indizien oder Beweise zu produzieren. Die sich hieraus ergebenden Kämpfe der Migrant*innen um die Einreise sind infrapolitische Kämpfe. Die Grenzübertritte finden in der Regel im Verborgenen statt. Zwar kommt es immer wieder zu öffentlichen, kollektiven Grenzübertritten wie dem March of Hope (siehe Kapitel 5.5). Diese sind aber eher die Ausnahme als die Regel und bauen ähnlich wie die Aufstände subalterner Bäuer*innen auf stillen Widerstandspraxen auf – bezugnehmend auf die Begriffe Scotts interpretiere ich diese demonstrativen Grenzübertritte als öffentliche Demonstrationen ansonsten verborgener Praxen (vgl. Scott 1990, S. 203).

Das Kräfteverhältnis bei den operativen Kämpfen um die Einreise ist für Asylsuchende günstiger als bei den hegemonieorientierten Auseinandersetzungen. Aus

---

4 »Illegale Einreise in das Hoheitsgebiet über eine Außengrenze (Artikel 13 Absatz 1). Beweise. Positives Ergebnis seitens Eurodac nach Vergleich der Fingerabdrücke des Antragstellers mit den gemäß Artikel 8 der ›Eurodac-Verordnung‹ genommenen Abdrücken, Einreisestempel im falschen oder gefälschten Pass, Ausreisestempel eines an einen Mitgliedstaat angrenzenden Staates unter Berücksichtigung der Reiseroute des Antragstellers sowie des Datums des Grenzübertritts, Fahrausweis, mit dessen Hilfe die Einreise über die Außengrenze förmlich festgestellt werden kann, Einreisestempel oder entsprechender Vermerk im Reisedokument.« (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014, Anhang II, Verzeichnis A)

5 »Illegale Einreise in das Hoheitsgebiet über eine Außengrenze (Artikel 13 Absatz 1). Indizien. Ausführliche und nachprüfbare Erklärungen des Antragstellers, Berichte/Bestätigung der Angaben durch eine internationale Organisation, beispielsweise durch den UNHCR, Berichte/Bestätigung der Angaben durch einen anderen Mitgliedstaat oder ein Drittland, Berichte/Bestätigung der Angaben durch Familienangehörige, Mitreisende usw., Fingerabdrücke, außer wenn die Behörden die Fingerabdrücke beim Überschreiten der Außengrenzen genommen haben; in diesem Fall stellen sie Beweismittel im Sinne des Verzeichnisses A dar, Fahrausweise, Hotelrechnungen, Ausweise für den Zugang zu öffentlichen oder privaten Einrichtungen der Mitgliedstaaten, Terminkarten für Besuche beim Arzt, Zahnarzt usw., Daten, aus denen hervorgeht, dass der Antragsteller die Dienste eines Reisebüros in Anspruch genommen hat, sonstige Indizien gleicher Art.« (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014, Anhang II, Verzeichnis B)

der Analyse der Geschichte Dublins ist bekannt, dass es erstens den Behörden der Mitgliedstaaten nie gelang, die Einreise von Asylsuchenden auf das Territorium der Mitgliedstaaten zu verhindern und zweitens Versuche der Rekonstruktion der Reisewege immer wieder scheitern (siehe unter anderem Kapitel 5.6.4). Diese infrapolitischen Kämpfe sind die Grundlage vieler Auseinandersetzungen, auch auf anderen Ebenen, die sich anschließen werden. Die Einreise ist die Voraussetzung des Asylantrags und die Beweislage beeinflusst schon vor dem Start des Dublin-Verfahrens die Chancen auf ein nationales Asylverfahren im Zielstaat.

Die bürokratischen Auseinandersetzungen sind das Thema eines eigenen Kapitels. Während der laufenden Verfahren gibt es neben den bürokratischen Auseinandersetzungen aber auch infrapolitische. Grundlage dieser Praxen ist die Möglichkeit, durch einen Ablauf von Fristen die Zuständigkeit eines Staates für ein Asylverfahren zu erzwingen.

6.2.1.2 Fristablauf, Untertauchen und Abschiebehaft

Bei Kämpfen gegen Abschiebung ist das größte Problem meist nicht die Verhinderung eines Abschiebeversuches, sondern die unsichere Perspektive auf Legalisierung des Aufenthalts. Gelingt es nach einer verhinderten Abschiebung nicht, den Aufenthalt zu legalisieren, können die Behörden einen Abschiebeversuch nach dem anderen durchführen, bis schließlich einer gelingt. In Dublin ist im Unterschied zu Abschiebungen in die Herkunftsländer durch die Überstellungsfrist eine solche Perspektive zumindest für den Übergang in das nationale Asylverfahren eingebaut. Die Überstellungsfrist regelt, dass innerhalb von sechs Monaten nach Übergang der Zuständigkeit auf den Zielstaat die Überstellung erfolgen muss, sonst wird der das Dublin-Verfahren führende Staat zuständig. Bei Flüchtigkeit verlängert sich diese Frist um weitere zwölf Monate, also auf maximal 18 Monate. Durch Eilanträge bei Verwaltungsgerichten kann die Überstellungsfrist neu zu laufen beginnen.

Asylsuchende, die ihrer Überstellung bis zum Abschluss des Asylverfahrens entgehen wollen, müssen also die Zeit bis zum Fristablauf überstehen. Die offensichtliche infrapolitische Verteidigungsstrategie gegen die Überstellung – das Untertauchen – wurde durch die Fristverlängerung im Gesetzestext von Dublin antizipiert und sanktioniert. Vor diesem Hintergrund ist nicht nur die Umsetzung der Überstellungen selbst umkämpft, sondern auch die Frage danach, welche Praxen der Betroffenen eine Verlängerung wegen »Flüchtigkeit« rechtfertigen.

Dabei ist die Frist von sechs Monaten nicht der tatsächlich mögliche Zeitraum für eine Überstellung. Dieser ist in der Regel deutlich kürzer. Die Überstellungsfrist beginnt im Dublin-Verfahren ab dem Übergang der Zuständigkeit auf den Zielstaat durch Zustimmung oder Zustimmungsfiktion zu laufen. Vom Übergang selbst bekommen die Betroffenen in der Regel nichts mit. Sie bemerken den Übergang erst, wenn das BAMF den Dublin Bescheid erstellt und per Einschreiben an sie oder ihre

Rechtsvertretung zustellt.[6] Nach der Zustellung des Bescheides hat die asylsuchende Person eine Rechtsmittelfrist von einer Woche. Erst wenn diese ohne Eilantrag gegen die Umsetzung der Überstellung verstrichen ist, wird die Ausreisepflicht aus dem Dublin Bescheid vollziehbar und die Behörden können tatsächlich versuchen zu überstellen. Vor allem das Erstellen und die Zustellung des Bescheides durch das BAMF braucht oft Monate, in denen die Überstellungsfrist läuft, während derer aber nicht überstellt werden darf.

Nehmen wir beispielsweise an, nach dem Zuständigkeitsübergang würde die Erstellung des Bescheids im BAMF vier Wochen dauern und die Zustellung an die Betroffene weitere sieben Wochen. Nach der Zustellung gibt die laufende Rechtsmittelfrist noch eine weitere Woche Sicherheit vor der Überstellung. Dann blieben von den sechs Monaten Überstellungsfrist noch drei Monate übrig, in denen tatsächlich Überstellungsversuche unternommen werden könnten. Diese Konstellation ist in Dublin-Verfahren während meines Forschungszeitraums eher die Regel als die Ausnahme[7] und kam auch während eines Interviews mit einem Hauptamtlichen des Hessischen Flüchtlingsrates zur Sprache:

> »FR: Aber diese Zustellungen, [Des Dublin-Bescheides; DL] die passieren immer auch erst, weiß ich nicht, nach ein paar Monaten. […] Also Zuständigkeit geht über und dann müssen, muss das erst mal irgendwer merken. Dann müssen sie einen Bescheid erstellen, der muss dann in das zentrale Briefeverschickungszentrum vom BAMF. Das BAMF hat sich so, also, ist nicht überall so, es gibt, mittlerweile kommen sie auch ins arbeiten. Aber also gerade jetzt im letzten Jahr habe ich auch gehört von anderen Bescheiden, also von Anerkennungsbescheiden, die den Leuten vier Monaten nach, also Bescheid hat ein Datum, Zustellung vier Monate später.« (Interview mit einem Mitarbeiter eines Flüchtlingsrats, 2017)

Wenn der Bescheid zugestellt wurde, die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist und die Ausreisepflicht damit vollziehbar wurde, kann die Organisation der Überstellung durch die Ausländerbehörde in Kooperation mit dem BAMF beginnen. Den chronologischen Ablauf eines solchen Überstellungsprozesses schildern zwei mit der Umsetzung von Überstellungen beschäftigte Mitarbeiter*innen einer Ausländerbehörde in einem Interview:

> »Abh2: Flug, Einbinden der Landespolizei, Flugbuchung, Ankündigung im Heimatland, [Abh1: Genau] [DL: Okay] oder eben Überstellungsstaat. Ankündigung

6 Unter Dublin II war es gängige Praxis, dass den Betroffenen der Dublin Bescheid erst während der laufenden Überstellung ausgehändigt wurde – was das Einlegen von wirksamen Rechtsmitteln gegen die entsprechende Überstellung unmöglich machte. Diese Praxis wurde mit Dublin III abgeschafft.

7 Für die organisatorischen Prozesse innerhalb des BAMF siehe Kapitel 5.5.1.

im Überstellungsstaat machen wiederum nicht wir selber, das müssen wir nur dem Bundesamt mitteilen. […] Wir kriegen schon mitgeteilt, wie, was eine Mindestvorlaufzeit ist für die Behörden in einem anderen Mitgliedstaat. Das kriegen wir schon mitgeteilt vom Bundesamt, [Abh1: genau] dass man dran denken soll, nach dem Motto, 10 Tage, 14 Tage vorher möchten die gerne Bescheid wissen. Weil die ja auch was organisieren wollen. Und da müssen wir mit dem entsprechenden Vorlauf dann gucken, ja, da würde es klappen, da können wir einen Flug buchen. Dann buchen wir diesen Flug, teilen den dem Bundesamt mit und das Bundesamt…
Abh1: Spricht dann mit Italien…
Abh2: …spricht das dann ab und bestätigt uns dann auch diese Flugdaten nochmal. Der Flug ist erstmal schon mal gebucht, ja? [DL: Okay, alles klar.] Und dann stellt das Bundesamt auch noch das Reisedokument aus. Weil auch bei solch einer Überstellung muss ein entsprechendes Reisedokument vorhanden sein, das ist ein Laissez-Passer, ein EU-Laissez-Passer.« (Interview mit zwei Sachbearbeiter*innen einer Ausländerbehörde, 2017)[8]

In manchen Konstellationen ist es dabei mit einer bloßen Information des Zielstaates nicht getan. Prominente Beispiele hierfür sind Italien, wo in einigen Fallkonstellationen individuelle Zusicherungen über Unterbringungsbedingungen vorausgesetzt sind und Ungarn, die eine Obergrenze für tägliche eingehende Überstellungen einführten und deshalb im Untersuchungszeitraum immer wieder nur an ausgewählten Tagen noch Kapazitäten für eingehende Überstellungen hatten.[9] Die Verweigerung Italiens, entsprechende individuelle Zusicherungen auszustellen und

8 In dem Interview war den Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde sehr wichtig zu betonen, dass bei Abschiebungen in das Herkunftsland in der Regel den Betroffenen die Möglichkeit einer selbstständigen Ausreise gegeben wird. Die Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde sprachen von einer »freiwilligen Ausreise«. Diese Option gebe es aber bei Dublin Überstellungen in der Regel nicht – hier muss die Überstellung in der Regel »kontrolliert« erfolgen. Auch diese Regelung war nicht immer so. So schreibt die Kommission in ihrer Auswertung des Dubliner Übereinkommens, dass Asylsuchende bei selbstständigen Überstellungen immer wieder verschwinden: »Article 20 of decision 1/97 offers a choice between an escorted transfer and a transfer under the applicant's own initiative, and it would appear that in a significant proportion of cases where the transfer is unescorted, the applicant disappears from the system altogether.« (Europäische Kommission 2000)
Ein weiterer wichtiger Unterschied zu den Abschiebungen ins Herkunftsland ist, dass für diese in der Regel Identitätspapiere benötigt werden, weil sonst der Zielstaat die Abschiebung nicht akzeptiert. Bei Überstellungen ist das nicht nötig, hier reichen die erwähnten EU-Laissez-Passer aus, auch wenn die Identität der abzuschiebenden Person nicht geklärt ist.

9 »The EASO expert teams noticed that the proportion of accepted Dublin requests that are effectively transferred to Hungary is low (approximately 10 %) compared to the EU average of 25 %. According to OIN [Hungarian Office for Immigration and Nationality; DL], this is due mainly to the fact that many potential transferees abscond when notified of the transfer and also capacity issues in Hungary to take back transferees from other MS. If a transfer is made

die Verweigerung Ungarns zeitnahe Überstellungen anzunehmen, führten in vielen Fällen zu einem Ablauf der Überstellungsfristen, ohne dass je ein Überstellungsversuch unternommen wurde (siehe Kapitel 6.2.2).

Lokal entschieden die Behörden sehr unterschiedlich darüber, ob Asylsuchenden überhaupt das Datum ihrer geplanten Überstellung mitgeteilt wurde. In Osnabrück ermöglichten Ankündigungen der Überstellungstermine durch die Behörden eine Zeit lang eine spektakuläre, solidarische Protestpraxis – die Überstellungsblockaden. Sophie Hinger, Maren Kirchhoff und Ricarda Wiese (2018) zeichnen die Vernetzung hunderter Personen in der *Osnabrück Alliance against Deportation* nach, die immer wieder Überstellungen durch Mobilisierungen per SMS-Kette und spontane Blockaden der anrückenden Polizist*innen vor den Unterkünften verhinderten.[10] Das Wissen um eine kommende Überstellung war allerdings nicht nur die Grundlage für die aufsehenerregenden Blockaden in Osnabrück, sondern ist sie auch für eine deutlich stillere Widerstandspraxis – die des *Nicht-Zuhause-Seins* der von der Überstellung Betroffenen. So schreibt die Kommission sowohl in der Evaluation des Dubliner Übereinkommens von 2001,

> »The chief difficulty concerns the effective implementation of transfers: unless he is detained, an asylum seeker who is notified of a decision designating another Member State as responsible may easily evade the effect of the Convention by going into hiding.« (Europäische Kommission 2001, S. 17)

als auch in ihrer Evaluation zu Dublin II 2007:

> »Die geringe Quote der überstellten Asylbewerber im Vergleich zu den akzeptierten Überstellungen beeinträchtigt die Effizienz des Systems ganz erheblich. Die Mitgliedstaaten begründen diesen Umstand unter anderem damit, dass Asylbewerber nach Erhalt eines Überstellungsbeschlusses häufig nicht mehr auffindbar sind.« (Europäische Kommission 2007a, S. 8)

Noch etwas konkreter als die Kommission führt ein Mitarbeiter einer Ausländerbehörde seine Wahrnehmung dieser Widerstandspraxis gegen Überstellungen aus:

---

by air, for example, currently only 12 persons per day can be dealt with at Budapest airport.« (EASO 2015, S. 6)

10 »The collective actions against deportations in Osnabrück can only be understood within the context of the change of government in Lower Saxony in 2013. The new government coalition of the Social Democrats and the Green Party introduced several changes concerning the accommodation of asylum seekers and deportation procedures. The new policies were presented as ›more humanitarian‹ […]. Both the announcement of the deportations and the inner-city residency of designated deportees played a decisive role in the emergence and development of the anti-deportation protests in Osnabrück.« (Hinger et al. 2018, S. 170)

> »ABH2: Und die [die Überstellung; DL] muss man nicht ankündigen, ganz klar. Weil man kann eigentlich davon ausgehen, wenn jemand partout nicht ausreisen will und man sagt, dann musst du abgeschoben werden, das weißt du doch, und dann sagt man ihm übermorgen früh um fünf Uhr mit zwei Koffern bitte bereit halten. Wenn einer nicht ausreisen will, wird er es machen? […] Das reicht ja auch, wenn die einfach zu dem Zeitpunkt ganz gezielt spazieren gehen. Auch wenn es Nachts um drei ist gehen sie spazieren. Man kann es ihnen ja auch nicht verbieten.« (Interview mit zwei Sachbearbeiter*innen einer Ausländerbehörde, 2017)

In Reaktion darauf und vor dem Hintergrund des Sommers der Migration 2015 änderten erst die Behörden in Niedersachsen im September ihre dahingehende Praxis und informierten in der Regel nicht mehr über Überstellungstermine, dann wurde einen Monat später im Oktober per Bundesgesetz die Ankündigung der Überstellungen untersagt (Hinger et al. 2018, S. 170).

Mit diesem Gesetz wurde die psychische Belastung einer immerwährenden Bedrohung durch die jederzeit mögliche Überstellung von oft ohnehin schon traumatisierten Asylsuchenden in Kauf genommen. Diese Behördenpraxis erschwerte die Verhinderung der Überstellung durch gezielte Abwesenheit vom Wohnort, hatte aber für die Behörden unerwünschte Effekte auf die Verlängerung der Überstellungsfristen: Während es sich bei der Abwesenheit nach einer angekündigten Überstellung noch argumentieren ließ, dass dies als »Flüchtigsein« im Sinne der Dublin-Verordnung zu werten ist und damit eine Verlängerung der Überstellungsfrist auf 18 Monate rechtfertigt, ist die gleiche Argumentation ohne eine Ankündigung des Überstellungstermins weniger überzeugend. Entsprechend musste die Frage nach der Auslegung des Flüchtigseins im Kontext der Verlängerung der Überstellungsfrist oft vor Verwaltungsgerichten geklärt werden.

Die Abwesenheit der Asylsuchenden bei Überstellungsversuchen, aber auch Krankenhausaufenthalte, schwerwiegende medizinische Probleme oder bei Überstellungen von Familien die Abwesenheit minderjähriger Kinder, bringen immer wieder Überstellungsversuche direkt bei der Abholung zum Scheitern. Läuft dabei die Überstellungsfrist ab, wird der Staat, der das Dublin-Verfahren führt, zuständig und hat ein nationales Asylverfahren zu eröffnen. Gerade weil die auf einen Fristablauf zielenden Praxen in Dublin so weit verbreitet und erfolgreich sind, bleiben sie nicht ohne Reaktion durch die Behörden.

Die drastischste Reaktion der Behörden auf die Praxen des sich Entziehens oder Untertauchens ist die Abschiebehaft. Wegen ihrer Effektivität ist Abschiebehaft eine unter den Mitgliedstaaten beliebte Praxis. So führte die Kommission in ihrer Evaluation von Dublin II 2007 aus, dass Mitgliedstaaten mit einer rigorosen Inhaftierungspraxis die höchsten Überstellungsraten hätten:

> »Amongst Member States with the highest rates of effective transfers, namely the United Kingdom, Iceland, Luxembourg and the Netherlands, detention was commonly used during the whole responsibility determination process or was imposed immediately after the announcement of the final decision.« (Europäische Kommission 2007b, S. 30)

In dieser Zeit setzten die Behörden zunehmend Überstellungshaft ein:

> »Die Mitgliedstaaten führen zunehmend freiheitsentziehende Maßnahmen für Personen ein, gegen die ein Überstellungsbeschluss ergangen ist, um zu verhindern, dass die betreffenden Personen vor Durchführung der Überstellung untertauchen.« (Europäische Kommission 2007a, S. 9)

Die Behörden der Mitgliedstaaten inhaftierten so viele Asylsuchende, dass die Kommission sie ermahnte, Inhaftierungen sollten nur als »letztes Mittel« eingesetzt werden, wenn alle anderen Maßnahmen vergeblich versucht worden seien und es ein hohes Risiko gebe, dass die betroffene Person untertaucht (Europäische Kommission 2007b, S. 30).

Die Abschiebehaft ist eine Reaktion der Abschiebebehörden auf die widerständigen Praxen der von Abschiebungen Bedrohten. Wegen den damit verbundenen starken Eingriffen in die Freiheitsrechte der Inhaftierten, ist die Abschiebehaft in der Zivilgesellschaft, der Legislative und vor den Gerichten stark umkämpft. Diese bürokratischen und hegemonieorientierten Kämpfe führten 2014 zur Einführung neuer gesetzlicher Regelungen auf europäischer Ebene – einmal dem sogenannten Trennungsgebot in der Rückführungsrichtlinie, sowie neuen Regelungen zur Haft in der Dublin III-Verordnung –, die zusammen mit einer strengen Auslegung der Ansprüche an die Voraussetzungen für Abschiebehaftanträge durch den BGH über mehrere Jahre zu höheren Hürden für die behördliche Anwendung von Abschiebehaft führten. Die daraus resultierende Verringerung der Inhaftierungen schuf Spielräume für Widerstandspraxen, was eine der Ursachen für die niedrige Überstellungsquote in diesen Jahren ist.

Für ein Verständnis der Anwendungspraxis von Abschiebehaft in Deutschland vor 2014 können wir uns die Geschichte von M vergegenwärtigen. M wurde 2013 nach einer Polizeikontrolle trotz Asylantrag direkt 81 Tage inhaftiert – erst im Polizeigewahrsam, dann im Abschiebegefängnis Eisenhüttenstadt. Diese Überstellungshaft war dabei eine reine Verwaltungshaft, sie hatte nichts mit dem von der Polizei eröffneten Strafverfahren wegen illegaler Einreise zu tun. Die Bundespolizei nutzte die Überstellungshaft im Fall von M nicht wie von der Kommission gefordert als letztes Mittel, sondern als erstes Mittel. Schon vor der vollziehbaren Ausreisepflicht von M, noch während des laufenden Dublin-Verfahrens, wurde M

inhaftiert. Mildere Mittel zur Durchsetzung der Überstellung setzten die Behörden nicht ein.

In der Isolation der Haft verschlechterte sich Ms Gesundheitszustand, er verlor seine Kraft und Hoffnung. In der Konsequenz verzichtete M zu Beginn der Haft sowohl auf Widerstand als auch auf Angebote, ihm eine Anwält*in als rechtlichen Beistand zu organisieren. Abschiebehaft erschwert dabei nicht nur Widerstandspraxen wie das Untertauchen, sondern auch die rechtliche Verteidigung gegen eine Abschiebung:

> »RA1: Grundsätzlich ist in, ist es bei Abschiebungen, die aus der Haft heraus erfolgen, immer ein Problem, dass du nicht mehr gut den Sachverhalt aufklären kannst. Ja, weil der, weil die Person ist halt in Haft. Das heißt, du kannst sie nicht mehr gut zum Arzt schicken, du kannst nicht mehr gut irgendwie. Also es ist ein riesiges Problem, ja, wenn der nicht kurz vor der Eheschließung ist oder ein deutsches Kind hat oder so, kann man da irgendwie nicht mehr wahnsinnig viel machen.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Während der Haft ist es für Betroffene und Anwält*innen schwierig, die für das Verfahren entscheidenden Tatsachen so zu dokumentieren, dass sie in das Verfahren einfließen können. Beispielsweise sind medizinische Untersuchungen zur Dokumentation von Krankheiten oder Verletzungen, die Beschaffung von Identitätsdokumenten oder anderer für die Verteidigung wichtiger Belege aus der Haft heraus nur schwer möglich. Die Haft schwächt damit auf verschiedenen Ebenen die Konfliktposition der Asylsuchenden in den Auseinandersetzungen um die Überstellung.

Bei den operativen Auseinandersetzungen um Überstellungen ist eine der zentralen Ressourcen der staatlichen Akteur*innen ihre Kapazität und Legitimation zum Einsatz von Gewalt – ob körperlicher Gewalt während der Überstellung oder Freiheitsentzug davor. Dieser staatliche Einsatz von Gewalt in operativen Auseinandersetzungen kann von den Betroffenen oder ihren Anwält*innen in bürokratischen Verfahren kontrolliert und begrenzt werden. Diese Form der bürokratischen Kontrolle von gewaltsamen staatlichen Praxen in operativen Auseinandersetzungen lässt sich in der Entwicklung der Abschiebehaft gut beobachten. Vor allem drei juristische Auseinandersetzungen waren seit 2009 für die Abschiebe- und Überstellungshaft in Deutschland entscheidend: erstens der Disput um den Trennungsgrundsatz aus der Rückführungsrichtlinie (s.u.), zweitens die Auslegung der neuen Gesetzesgrundlage in der Dublin III-Verordnung und drittens eine veränderte Spruchpraxis des BGH in Abschiebehaftsachen. Weil diese juristischen Auseinandersetzungen die geschilderten infrapolitischen Praxen flankieren und die Reaktionen der Behörden bestimmen, schildere ich sie an dieser Stelle, obwohl sie selbst weder infrapolitisch noch operativ waren.

Die Rückführungsrichtlinie[11] trat als Richtlinie der EU im Januar 2009 in Kraft und regelt seitdem die Rückführungen von »illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen«. Im Gegensatz zu Verordnungen der EU werden EU-Richtlinien erst mit ihrer Umsetzung in nationalen Gesetzen wirksam. Für diese Umsetzung hatten die Mitgliedstaaten in diesem Fall Zeit bis zum 24. Dezember 2010. Artikel 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie enthält das sogenannte Trennungsgebot, welches besagt, dass eine Abschiebehaft nur dann in einer Strafvollzugsanstalt durchgeführt werden darf, wenn in dem entsprechenden Staat keine spezielle Abschiebehafteinrichtung existiert.[12] Dieser Artikel der Rückführungsrichtlinie wurde in Deutschland im § 62a Abs. 1. des Aufenthaltsgesetzes[13] umgesetzt. Der entsprechende Artikel war allerdings keine bloße Wiedergabe der Regelung des Artikels der Rückführungsrichtlinie. Der deutsche Gesetzgeber hat das Trennungsgebot abweichend von der Formulierung in der Rückführungsrichtlinie dahingehend ausgelegt, dass die über die erlaubte Gefängnisform entscheidende Ebene nicht die des gesamten Staates sei, sondern die des Bundeslandes:

> »Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen. Sind spezielle Hafteinrichtungen im Land nicht vorhanden, kann sie in diesem Land in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen […]« (§ 62 a Abs. 1 AufenthG in der am 26.11.2011 geltenden Fassung)

Der Unterschied zwischen ganz Deutschland und den Bundesländern war entscheidend, denn zum Stand 2014 hatten nur sechs der sechzehn deutschen Bundesländer eine spezielle Abschiebehafteinrichtung. Die Abschiebegefängnisse 2014 waren neben der Abschiebehafteinrichtung Eisenhüttenstadt, die JVA Mühldorf am Inn in Bayern, die Abschiebehafteinrichtung Berlin Köpenick, das Polizeigewahrsam Bremen, die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige in Ingelheim am Rhein in Rheinland-Pfalz und die Abschiebehafteinrichtung Rendsburg in Schleswig-Holstein, letztere nur für Männer (Janne Grote 2014). Die anderen zehn Bundesländer

11 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

12 »(1) Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht.«

13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. 2004 I S. 1950) in geänderter Fassung (BGBl. 2011 I S. 2258)

brachten ihre Abschiebehäftlinge weiterhin trotz des Trennungsgebotes der Rückführungsrichtlinie in allgemeinen Justizvollzugsanstalten unter.

Gegen diese Praxis klagten Betroffene immer wieder. Zwei dieser Klagen wurden dem EuGH als Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt (EuGH 2014). Die vorgelegte Frage in beiden Verfahren war, ob in einem Mitgliedstaat grundsätzlich alle föderalen Untergliederungen – im Fall von Deutschland also die Bundesländer – verpflichtet seien, Abschiebehaft in speziellen Abschiebehafteinrichtungen zu vollziehen, wenn nur einige der föderalen Untergliederungen über solche Hafteinrichtungen verfügen (ebd., Rn 13, 21). Der EuGH verband beide Rechtssachen zu einem Verfahren. Die große Kammer des EuGH urteilte am 17. Juli 2014 gegen die Auslegung des deutschen Gesetzgebers, dass

> »ein Mitgliedstaat auch dann verpflichtet ist, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige grundsätzlich in einer speziellen Hafteinrichtung dieses Staates in Abschiebungshaft zu nehmen, wenn er föderal strukturiert ist und die nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung einer solchen Haft zuständige föderale Untergliederung über keine solche Hafteinrichtung verfügt.« (Ebd., Rn 32)

Damit mussten ab dem 17. Juli 2014 alle deutschen Bundesländer ihre Abschiebehäftlinge zunächst in den bis dato bestehenden spezifischen Abschiebehafteinrichtungen unterbringen. Die Anzahl der Abschiebehäftlinge in Deutschland war zwar schon vor diesem Urteil seit 2008 kontinuierlich gesunken. Schon vor dem Urteil des EuGH hatte das Trennungsgebot Auswirkungen auf die Inhaftierungspraxis: So verweist zum Beispiel die Anwältin Ms im Fall von seiner Inhaftierung in Eisenhüttenstadt im Sommer 2013 auf das Trennungsgebot um zu erklären, warum M nach seinem Polizeigewahrsam in Dresden, also in Sachsen, in das Abschiebegefängnis nach Eisenhüttenstadt, Brandenburg, gebracht wurde:

> »RA1: Dann kam er nach Eisenhüttenstadt, weil die [Behörden in Sachsen; DL] keine Hafteinrichtung haben und weil da schon dieses ganze Problem sozusagen nicht mehr zu ignorieren war, dass es eigentlich getrennten Unterbringung geben muss.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

2015 fielen die Abschiebehaftzahlen mit 1.678 dann bundesweit auf einen Tiefpunkt. Und dies trotz des im Verlauf des Sommers der Migration abrupt steigenden Zahlen an einwandernden Asylsuchenden:

Fälle von Abschiebehaft in Deutschland

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Insgesamt	10.813	10.375	9.505	8.477	7.143	6.325	3.864	1.678	2.515	3.716

Quellen: 2008–2011: (Janne Grote 2014, S. 23); 2012–2014: (Bundesregierung 2016b, S. 10–14); 2015–2017: (Bundesregierung 2018b, S. 14–17).[14]

In einigen Bundesländern wurden in der Folge neue Abschiebehafteinrichtungen eröffnet, in anderen Bundesländern konnten sich die Gegner*innen der Abschiebehaft in den landespolitischen Auseinandersetzungen durchsetzen (siehe auch Interviewausschnitt mit Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde weiter unten in diesem Kapitel).

Das Trennungsgebot betraf alle Formen von Abschiebehaft und damit auch, aber nicht nur, die Überstellungshaft. In der zweiten, einschneidenden, juristischen Auseinandersetzung ging es spezifisch um die Überstellungshaft. Nach Artikel 28 Abs. 2 der Dublin III-Verordnung ist »eine erhebliche Fluchtgefahr« eine Voraussetzung für Haft in Dublin-Verfahren. Im Unterschied zur Dublin II-Verordnung, die keine eigenen Vorgaben über die Zulässigkeit von Überstellungshaft enthielt, steht in Artikel 2 der Dublin-III-Verordnung, dass die Annahme von Fluchtgefahr auf »objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien« beruhen muss. Da in Deutschland zu diesem Zeitpunkt die Kriterien für Fluchtgefahr nicht gesetzlich geregelt waren, entschied der Bundesgerichtshof im Juni 2014, dass aufgrund der damals aktuellen Gesetzeslage Überstellungshaft in Deutschland nicht mehr möglich war (vgl. BGH 2014, Rn 27). Damit war Überstellungshaft in Deutschland zeitweise rechtlich nicht mehr möglich. Etwa ein Jahr später, am 01. August 2015 wurde durch das Inkrafttreten des *Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung* im § 2 Abs. 14 AufenthG die bis dahin fehlende gesetzliche Grundlage für Fluchtgefahr geschaffen (vgl. Elena Jurado et al. 2016, S. 68; Pelzer 2020, S. 199–200). Das Trennungsgebot galt allerdings weiterhin auch für die Überstellungshaft.

In Deutschland ist Abschiebe- und Überstellungshaft Ländersache und viele Länder unterscheiden in ihren Statistiken nicht zwischen Überstellungshaft und sonstiger Abschiebehaft. Deshalb sind die Zahlen der folgenden Tabelle unvollständig und sagen nichts über die Gesamtzahl der Fälle von Überstellungshaft in

14 Diese Zahlen betreffen Abschiebungs-, Zurückschiebungs- und Zurückweisungshäftlinge. In diesen Zahlen sind auch Überstellungshaft enthalten. Überstellungen können in den behördlichen Statistiken sowohl als »Abschiebungen« als auch als »Zurückschiebungen« geführt werden. Die Datengrundlage für die Gesamtzahl der Abschiebehäftlinge in Deutschland ist problematisch, weil es keine aggregierten Zahlen gibt und die Bundesländer in diesem Bereich jeweils unterschiedliche Systematiken der statistischen Datenerfassung haben.

Deutschland aus. Was sich an diesen Zahlen allerdings erkennen lässt, ist eine Tendenz: In den Ländern, in denen Überstellungshaft gesondert erfasst werden, nehmen die Zahlen bis 2015 ab und fangen danach wieder an zu steigen:

Fälle von Überstellungshaft in Deutschland

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Insgesamt	344	280	207	182	298	422

Quelle: 2012–2014: (Bundesregierung 2016b, S. 14–16); 2015–2017: (Bundesregierung 2018b, S. 18–19).

Es ist anzunehmen, dass sowohl der Rückgang bis 2015 als auch das Ansteigen danach mit den geschilderten Rechtskämpfen zusammenhängt.

Die dritte entscheidende juristische Auseinandersetzung drehte sich um die Auslegung der Voraussetzungen für Abschiebehaft durch den Bundesgerichtshof. Der BGH ist für die Prüfung der Entscheidungen der Amtsgerichte zuständig. In einem Artikel zu »Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 415ff. FamFG« schreibt ein Richter am BGH 2014, dass etwa 85 % bis 90 % der vom BGH überprüften Entscheidungen in Fällen von Freiheitsentziehungen rechtswidrig sind (vgl. Schmidt-Räntsch 2014, S. 110). Angesichts dieser Zahlen ließe sich von systemischen Mängeln in den unteren Gerichtsinstanzen des deutschen Abschiebehaftregimes sprechen. Der Druck durch diese Spruchpraxis des BGH wurde von den Amtsgerichten an die Ausländerbehörden weitergegeben:

> »RA1: Dann gibt es eben diesen Beschleunigungsgrundsatz, den der BGH immer ernster nimmt. Das heißt, die Behörden stehen ziemlich unter Druck. Ja früher, ich habe jetzt auch eine Sache beim, beim Landgericht Bonn. Da hat die Ausländerbehörde drei Monate Haft beantragt. Das geht eigentlich nicht mehr. Also, das geht nicht nur eigentlich nicht mehr, das ist komplett rechtswidrig. Ja, das haben die früher so gemacht. Die haben drei Monate beantragt und dann haben sie drei Monate gekriegt. Und in drei Monaten hatten sie in Ruhe Zeit, sich einmal zu überlegen und einmal zu gucken, sich die Sache immer zu überlegen und so. Ja und jetzt ist es so ungefähr, dass der BGH in Dublin-Fällen sagt, ihr nehmt den fest, ihr müsst sofort sagen, wie viel dauert das in Bezug auf Ungarn, wie viel dauert es in Bezug auf Malta, wie viel dauert es üblicherweise in Bezug auf Italien. Ihr müsst sofort alle Schritte in die Wege leiten und ihr müsst das alles im Haftantrag dokumentieren, was ihr da macht. Das ist richtig viel Arbeit für die. Ja, was auch angemessen ist, weil es hier um Freiheitsentziehung geht und eben nicht um irgendeinen Kinkerlitzchen. […] Also und dieser Richter Beichel-Benedetti, der hat ebenso von sich gesagt, seine Haftbeschlüsse haben in der Regel gehalten. Weil

> er weiß, wie man es richtig macht. Und sagt aber eben auch, dass dieses Verfahren im Grunde genommen für Spezialisten durchschaubar ist, aber nicht für einen Zivilrichter in Buxtehude, der jemanden vorgeführt bekommt und jetzt irgendwie innerhalb von einer Stunde einen Haftbeschluss machen soll. Und natürlich erst einmal davon ausgeht, das ist erst einmal so ok, was da vorgegeben wird. Also ich glaube, mehr als der Protest ist tatsächlich so der BGH, der da, der da so ein Stimmungswechsel herbeigeführt hat, dass die Richter irgendwie das Gefühl haben, es kommt nicht so gut, wenn, also, ich glaube, vorher hatten die eher, naja, dann lasse ich ihn lieber drinnen. Und jetzt ist es fast so ein bisschen so: na, dann weise ich lieber den Haftantrag zurück, im Zweifel ist das richtiger als ihm stattzugeben. Was natürlich echt ein Umdenken ist, hier so für, für die Leute.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Sowohl die infrapolitischen Praxen der Asylsuchenden als auch diese juristischen Auseinandersetzungen prägen die Prozesse in der Ausländerbehörde. Aus der Perspektive der Ausländerbehörde beginnt der Haftprozess mit der Annahme einer Fluchtgefahr bzw. dem Untertauchen der betroffenen Person:

> »Abh2: Aber jetzt Paradebeispiel: taucht unter. Dann schreibe ich ihn aus, in der Hoffnung, dass man ihn innerhalb der Frist, die dann verlängert wird, dann auch bekommen. Dass er angetroffen wird irgendwo in Deutschland vielleicht. Und dann kann man da schon eine Fluchtgefahr und eine Entziehungsabsicht, muss man auch unterstellen. Und dann ist das Einzige, eine verhältnismäßig und eine sehr kurze Haftdauer im Rahmen dieser Überstellungsmodalitäten. […] Im Regelfall geht das 14 Tage, vielleicht drei Wochen längstens. Sinn und Zweck einer Abschiebungshaft muss verhältnismäßig sein, nur so kann ich es durchsetzen. Und das ist alles okay, aber auch so kurz wie möglich, völlig klar. […] Und dann muss ich natürlich sofort, wenn ich weiß, da ist er, den kriegen wir, sofort den Flieger buchen und alles. Damit diese Sache ganz kurz ist.« (Interview mit zwei Sachbearbeiter*innen einer Ausländerbehörde, 2017)

Nach der Ausschreibung zur Fahndung durch die Ausländerbehörde liegt es an der Polizei, die ausgeschriebene Person durch Personenkontrollen zu finden. Ist die Polizei bei der Fahndung erfolgreich, informieren die Polizist*innen die ausschreibende Ausländerbehörde, die beginnt, die Haft zu organisieren und den Haftantrag zu verfassen:

> »Abh2: Also, wenn die Kollegen [gemeint sind Polizist*innen, DL] anrufen, ja, und die sagen. Ja, den haben wir jetzt hier in Köln, haben wir jemanden angetroffen. Wir haben den jetzt festgenommen wegen ihrer Ausschreibung. Wie sieht es jetzt aus und wollen sie jetzt Haftantrag stellen beim Gericht? Und dann muss ich, auch nur dann kann ich ja Haft beantragen und, ja, wenn ich den Menschen auch in einer entsprechenden Einrichtung unterbringen kann. Also muss ich dann

> natürlich sofort erstmal eine Gewahrsamseinrichtung meiner Wahl anrufen. Was heißt meiner Wahl, sondern, man muss auch gucken von den Transporten. Was ist machbar? Und wo ist ein Platz in Deutschland. Und ich sage extra in Deutschland. Wenn Ingelheim keinen Platz hat, wo wir ja sonst hinfahren, ist schon ein, dann sagen die Kölner, Ingelheim ist doch gar nicht mehr Nordrhein-Westfalen. Dürfen die jetzt über die Grenze fahren. Ja, da sind so richtig lustige Steine drinne. Aber...
> DL: Aber dürfen sie?
> Abh2: Die fahren selber dahin. [...] Das würden die schon machen, aber Nordrhein-Westfalen hat eine eigene Einrichtung und zwar in Büren. [...]
> DL: Aha und deswegen ist es denen lieber nach Büren zu gehen?
> Abh2: Ja. Dann muss aber Büren auch bereit sein einen Fall aus [Bundesland] aufzunehmen.
> DL: Und das Hindernis sind knappe Plätze, oder?
> Abh2: Das Hindernis sind knappe Plätze. Also wir haben schon oft Personen in Büren auch gehabt. Zur Zeit ist, weil, äh, die Plätze sind sehr knapp bemessen. Ja? Und zur Zeit ist Büren eigentlich nicht bereit Fälle von anderen Bundesländern aufzunehmen. In einem Punkt muss ich denen aber recht geben. Wenn ihr den Spaß durchziehen wollt mit Haft, dann sorgt doch dafür, dass ihr europarechtskonform eine kleine Einrichtung in eurem Bundesland habt. [...] Deswegen immer, das ist Politik, muss ich Ihnen einfach sagen, das ist Landespolitik. Was da läuft. [...]
> Abh1: Es gibt nur eine Hand voll.
> Abh2: Vielleicht zwei, dreihundert Plätze in ganz Deutschland. Für alle. Für alle.
> DL: Für alle Abschiebungen.
> Abh2: Es gibt nicht viel. [...]
> DL: Okay. Trotz diesem ganzen komplizierten, vielschrittigem Verfahren und der begrenzten Plätze: klappt das mit der Haft?
> Abh2: Ja, weil, wie gesagt, es ist natürlich schon vorgekommen, dass wir keinen Haftplatz bekommen haben. Aber dann, sag ich auch den Polizeibeamten, zumal in [Bundesland], wenn die jemanden festgenommen haben, sag ich, es sind alle Voraussetzungen da. Ich könnte Haft beantragen, aber ich darf jetzt keine Haft beantragen. Und die Person ist aus dem Gewahrsam zu entlassen mit einer Anlaufbescheinigung zu seiner letzten Unterkunft. Ist einfach so. Ja.« (Ebd.)

Das Trennungsgebot aus der Rückführungsrichtlinie führt in Verbindung mit begrenzten Abschiebehaft-Plätzen zu Herausforderungen bei der Organisation der Überstellungshaft. Wegen der Überstellungsfristen können Verzögerungen im Zeitablauf der Überstellung zu einer Zuständigkeit Deutschlands führen. Und wie Abh2 betont, liegt die Entscheidung darüber, wie viele Haftplätze in einem Bundesland zur Verfügung gestellt werden, in der Hand der jeweiligen Landesregierung. Auch die erhöhten Anforderungen der Gerichte durch die veränderte Rechtsprechung des BGH haben den Arbeitsaufwand und die Komplexität der Haftfälle in

der Ausländerbehörde erhöht. Die Behörde reagierte darauf mit Konzentration der Zuständigkeit für Haftanträge bei spezialisiertem Personal:

> »Abh2: Ja, also man sitzt, also normalerweise muss ich ehrlich sagen, einmal, da hilft mir mein Kollege, der die Logistik macht sage ich mal. Der, Haftanstalt, Gewahrsamsfähigkeit muss festgestellt werden. Es muss ja auch jemand überhaupt, sag ich mal, haftfähig sein, ja. Erkrankung, der darf ja nicht offensichtlich so den Kopf unterm Arm tragen, ja? Das muss der Arzt bestätigen, jawohl, der kann auch ein paar Tage ins Gewahrsam. Die Transporte müssen organisiert werden, zum Gericht, vom Gericht in die Gewahrsamseinrichtung, man muss bei dem Gericht anrufen auch wegen Anhörungstermin. Man schickt ja dem Gericht den Antrag. Aber das Gericht sagt: und jetzt möchte ich den Menschen vor mir sitzen haben. Zusammen mit einem Dolmetscher, der entsprechenden Sprache. […] Das macht aber ein Kollege von mir, diese Organisation. Und ehrlich gesagt schreibe ich nur den Haftantrag. Und dann sitze ich da, eine Stunde, zwei Stunden, drei, bin ich nur am Pinseln. Und äh, gut, die ganzen Anlagen und so zusammen stellen aus der Ausländerakte. Weil, man kann nicht immer die ganze Ausländerakte schicken, weil dann schafft man das mit Pech nicht an einem Tag geschweige den Original. Wenn jemand in Hamburg festgenommen wird kann ich denen jetzt nicht in zwei Stunden im Original die Ausländerakte zur Verfügung stellen. Das heißt, ich werde sie annähernd vollständig kopieren. Und dann faxen, durchfaxen das Teil, beziehungsweise anders elektronisch übermitteln. […] Aber da ist man gut beschäftigt. Da wird man arbeitstechnisch eigentlich erstmal aus dem Verkehr gezogen, weil dann muss man sich dieser Sache voll und ganz widmen.
> DL: Okay, ja, kann ich verstehen. Und damit haben Sie aber dann gar nichts zu tun?
> Abh1: Das macht der Fachmann. […] Früher habe ich so was auch gemacht, inzwischen ist das so komplex geworden, dass wir Mitarbeiter haben, die wirklich für Abschiebehaft zuständig sind. Weil sich auch in diesem Rechtsgebiet so viel verändert hat, so viel ist dazu gekommen, so viel, was man beachten muss, dass… Und man ist damit einen Tag beschäftigt, dass… Genau.
> DL: Woher kommt diese Komplexität?
> Abh1: Recht entwickelt sich weiter.
> Abh2: Das eine, Recht entwickelt sich weiter. Das andere ist, man muss auch einfach zugeben, die Menge. Man muss es einfach sagen. Also, ich habe im letzten Jahr sehr sehr sehr viel Haftanträge geschrieben. Und wenn ich das im Rahmen einer normalen Sachbearbeitung, jetzt sagen wir mal für einen Kreis, mit allen möglichen Sachen, die jetzt mit dem Thema Aufenthaltsbeendigung, des Austauschs mit der örtlichen, mit der dortigen Ausländerbehörde, von wegen, was kann man machen und doch noch eine Duldung. Und dann ist man da schon am doktorn und machen und tun. Und dann ruft mich jeden zweiten Tag noch die Polizei an, wir haben da einen festgenommen. Jetzt mal sehr übertrieben dargestellt. Wann soll das jemand auch leisten? Und deswegen wurde das halt entschieden, dass man diesen Teil rauszieht, nicht weil es die Kollegen nicht können, sondern, okay, weil das halt wirklich sehr aufwendig ist so ein Ding zu machen setzt man jemanden

hin, der sich wirklich darauf konzentriert. Und das als Schwerpunkt macht und dazu natürlich dann auch die Festnahmeausschreibungen dann auch unter seinen Fittichen hat.« (Ebd.)

Eine ähnliche Entwicklung in Richtung Spezialisierung, wenn auch unter sehr anderen Bedingungen, lässt sich auch unter den Anwält*innen beobachten. Während meiner Feldforschung wurde ich immer wieder auf den Rechtsanwalt Fahlbusch, »den« Rechtsanwalt für Abschiebehaftfragen in Deutschland, verwiesen, der Verfahren im ganzen Bundesgebiet führte und entscheidende Grundsatzurteile in dem Bereich erstritten hat. Die Stiftung Pro Asyl verlieh ihm deshalb im Sommer 2019 einen Menschenrechtspreis.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Abschiebehaft weiterhin, auch in Deutschland, eine zentrale Antwort der Abschiebebehörden auf die Praxis des Untertauchens darstellt. Der rechtliche Rahmen dieser Praxis hat sich allerdings in den letzten Jahren verändert, die juristischen Anforderungen an Abschiebe- und Überstellungshaft sind gestiegen. Die Komplexität der Rechtsmaterie ist so hoch, dass sie selbst für Behördenpersonal und Amtsrichter*innen eine Herausforderung darstellt, auf die in den Behörden durch die Spezialisierung des Personals reagiert wird. Der aus den höheren Anforderungen resultierende Rückgang an Inhaftierungen ist in den Zahlen weiter oben in diesem Kapitel dokumentiert. Um den Effekt der juristischen Kämpfe und der landespolitischen Entscheidungen einzuschätzen, müssen die 2015 und 2016 stark gestiegen Einreisezahlen mit bedacht werden. Trotz der erhöhten Einreisezahlen und der nach Abh2 gestiegenen Zahl von gestellten Haftanträgen, blieb die Zahl an Fällen von Überstellungs- und Abschiebehaft bis 2017 auf oder unter dem Niveau von vor dem Sommer der Migration.

Sich einer Überstellung durch Abwesenheit am Überstellungstag zu entziehen ist zwar in der Gesamtheit der Praxen eine effektive und wirkmächtige Praxis, für die betroffene Person allerdings mit Risiken und lang anhaltender Unsicherheit verbunden. Das Kirchenasyl ist eine mittlerweile weit verbreitete Widerstandspraxis, die mehr Schutz und geringere Risiken bietet.

6.2.1.3 Kirchenasyl

Seit Anfang der 1980er Jahren gibt es in Deutschland die Praxis, dass Kirchengemeinden von Abschiebungen Bedrohten in den Räumen der Kirche Schutz vor dem Zugriff der Abschiebebehörden gewähren – das Kirchenasyl. Schutz ist dabei relativ, denn es gibt keine rechtlichen Gründe, die die Polizei daran hindern würden, die Kirchen zu betreten und die Betroffenen festzunehmen. Es ist unter anderem ein Ausdruck der besonderen Beziehung zwischen Staat und Kirche in Deutschland, dass Polizei und Ausländerbehörden in der Regel davon absehen, gegen den Willen der Gemeinden in kirchliche Räume einzudringen.

Kirchenasyl in Deutschland

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Offene Kirchenasyl-Fälle	48	39	52	43	36	27	31	32	50	79	430	620	692	1.189	1.325	855
Davon Dublin-Fälle	0	0	0	0	0	0	0	11	27	58	378	567	632	1.086	1.246	815

Quelle: http://www.kirchenasyl.de, abgerufen am 03.02.2021.

Historisch war das zentrale Problem von Kirchenasylen weniger ein drohender Bruch des Asyls durch die Behörden, als die Schwierigkeit, das Kirchenasyl gut zu beenden. Denn sobald die Betroffenen das Kirchengelände verließen, waren sie wieder in Gefahr abgeschoben zu werden. Für einen guten Abschluss brauchte es daher in der Regel eine rechtliche oder politische Strategie für die Legalisierung der Personen im Kirchenasyl. Dies führte zu sehr langen Kirchenasylen oder solchen ohne eine realistische Perspektive auf Beendigung, was die Betroffenen, die Gemeinden und sonstige Unterstützer*innen belastete.

Durch die Überstellungsfristen in Dublin-Verfahren gibt es im Unterschied zu anderen Abschiebungen in Dublin-Fällen einen absehbaren und kalkulierbaren Endpunkt des Kirchenasyls. Hat eine betroffene Person ihren Dublin Bescheid erhalten, lässt sich aus der Akte das Ende der Überstellungsfrist in Erfahrung bringen. Wie schon in dem Kapitel zum Dublin-Verfahren erläutert, ist die effektive Zeit, in der überstellt werden kann, in der Regel deutlich kürzer als die sechs Monate (siehe Kapitel 6.2.1.2).

Die Praxis des Kirchenasyls gegen Abschiebungen ist in Deutschland alt, aber seit 2014 sind die Fallzahlen von Kirchenasyl in einem Ausmaß gewachsen, das eine qualitative Veränderung dieser Praxis darstellt. Seitdem hat sich das Kirchenasyl von einer Protest- und Widerstandspraxis in Einzelfällen zu einer Praxis entwickelt, die Einfluss auf die Gesamtzahl der Überstellungen hat. Zahlen zum Kirchenasyl werden vor allem von der Bundesarbeitsgemeinschaft Kirchenasyl (BAG) auf ihrer Website http://www.kirchenasyl.de veröffentlicht. In den Zahlen enthalten sind dabei nur Kirchenasyle, die der Bundesarbeitsgemeinschaft von den Gemeinden mitgeteilt und die öffentlich durchgeführt wurden. Neben diesen offenen Kirchenasylen gibt es sogenannte »stille Kirchenasyle«, mit denen die Gemeinden nicht an die Öffentlichkeit gehen und die auch nicht in der Statistik der BAG erfasst werden.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft zählt auf ihrer Website Fälle von Kirchenasylen, nicht sich im Kirchenasyl befindende Personen. Solche Fälle können aus mehreren Personen bestehen. So suchten 2019 im Rahmen der 815 Kirchenasyl-Dublin-Fälle 1.303 Personen in Kirchen Schutz, 269 davon Kinder oder Jugendliche.[15] Während die Anzahl der Kirchenasyle sich von 2004 bis 2013 meist bei 30–50 Fälle im Jahr bewegte, stieg die Anzahl der Fälle ab 2014 um ein Vielfaches, bis zum Höhepunkt 2018. Kirchenasyl hat sich neben dem Untertauchen der Betroffenen zu einer der bedeutendsten Widerstandspraxen gegen Dublin-Überstellungen in Deutschland entwickelt.

Ich hatte das Glück, ein ausführliches Gespräch über Kirchenasyle mit einer Asylverfahrensberater*in einer Kirche führen zu können. Leider wurde dieses Interview nicht zur Veröffentlichung freigegeben, weshalb ich, im Unterschied zu den

15 Auch diese Zahlen sind von der Website http://www.kirchenasyl.de, abgerufen am 03.02.2021.

anderen Kapiteln, die Ausführungen zu Kirchenasyl weniger durch Zitate stützen kann.

Der Prozess um ein Kirchenasyl beginnt mit der Kontaktaufnahme zwischen den Betroffenen und einer Gemeinde. Manchmal sind die Betroffenen selbst Gemeindemitglieder, manchmal melden sich Betroffene ohne vorherige Bezüge zu einer Gemeinde. Nach der Kontaktaufnahme versucht die Gemeinde die Fallkonstellation zu klären. Die zentrale Frage dabei ist, ob die Gemeinde im betreffenden Fall einen Schutzbedarf sieht und ob es eine realistische Perspektive auf einen zeitnahen, positiven Abschluss des Kirchenasyls gibt. Der hohe Anteil von Dublin-Fällen im Kirchenasyl lässt vermuten, dass viele Gemeinden Hemmungen haben, Fälle, bei denen es nicht um Schutz vor einer Dublin-Überstellung geht, ins Kirchenasyl zu nehmen. Dabei ist die Unterscheidung zwischen Dublin-Fälle und nicht Dublin-Fälle manchmal nicht einfach. Beispielsweise fallen Personen, die schon einen internationalen Schutzstatus in einem anderen Mitgliedstaat bekommen haben, seit Dublin III nicht mehr in den Anwendungsbereich der Dublin-Verordnung. Wenn das BAMF zu Beginn des Dublin-Verfahrens von diesem Schutzstatus in einem anderen Mitgliedstaat noch nichts weiß, eröffnet es ein Dublin-Verfahren. Oft kommt erst spät in diesem Verfahren die Information des anderen Mitgliedstaates, dass schon ein Schutzstatus besteht. In diesen sogenannten Anerkanntenfällen droht den Betroffenen eine Abschiebung in den anderen Mitgliedstaat. Diese Abschiebung ist keine Dublin-Überstellung, weshalb hier die Überstellungsfrist nicht gilt. Entsprechend führt auch ein Überschreiten der Überstellungsfrist in diesen Fällen nicht zum Eintritt in ein erneutes Asylverfahren und in den temporären Schutz der damit einhergehenden Aufenthaltsgestattung. Gibt es in der Gemeinde Unterstützung für ein Kirchenasyl, dann tagt der Kirchenvorstand der Gemeinde und erörtert, was die entscheidenden »humanitären Härtegründe« in diesem Fall sind und ob es im Vorstand einen positiven Beschluss für das Kirchenasyl gibt. Gibt es einen solchen positiven Beschluss, können die Schutzsuchenden in das Kirchenasyl aufgenommen werden.

In Dublin-Fällen ist der Moment, in dem die Betroffenen ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort verlassen und sich in die Kirche begeben, sehr sensibel. In diesem Moment besteht die Gefahr, dass die Behörden das Kirchenasyl als »Flüchtigsein« im Sinne der Dublin-Verordnung auslegen und damit eine Verlängerung der Überstellungsfrist auf 18 Monate begründen. Um dieser Reaktion der Behörden entgegenzuarbeiten, informieren die Gemeinden unmittelbar bei Beginn alle beteiligten Behörden. Alle beteiligten Behörden hieß zum Zeitpunkt meiner diesbezüglichen Feldforschung die Koordinierungsstelle des BAMF für Überstellungen in Mitgliedstaaten in Dortmund, die zuständige Außenstelle des BAMF, die den Dublin-Bescheid erlassen hat und die Akte führt, die zentrale und lokale Ausländerbehörde sowie zuständige Stellen der Landeskirche. Letztere informieren dann den zustän-

digen Staatssekretär im Landesinnenministerium. In manchen Fällen wird noch die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung informiert.

Durch ein Kirchenasyl können ansonsten eher untypische Konfrontationen zwischen Kirchengemeinden und Behörden entstehen: Bei einer Tagung in Frankfurt zum Thema Kirchenasyl trat eine Nonne auf; gegen einige Personen aus ihrem Kloster, inklusive sie selbst, hatte die Staatsanwaltschaft Anklage wegen eines Kirchenasyls erhoben. Sie zeigte sich auf der Tagung aber unbeeindruckt von der damit verbundenen Drohung einer Gefängnisstrafe. In einem Interview erläutert mir Polizeiseelsorger der Landespolizei die Situation aus seiner Perspektive:

> »PS: Also man muss aber mal gucken, wenn solche Nonnen so auftreten, warum können die das? Und warum reagieren denn Polizisten darauf? Da musst du mal nach den rudimentären Resten von Religiosität in den Polizisten gucken. […] Das ist das, der Respekt oder die Angst vor dem Heiligen, einfach. Die sind so aus der Welt, ja, und präsentieren sich ja auch so, das Heilige, das sind archaische Ängste. […] Na ja, wobei, bei diesem Kirchenasyl. Also evangelischer Standpunkt ist ja, natürlich ist die Kirche kein rechtsfreier Raum. [DL: Ja] Sondern wir nehmen Leute aus diesem Verwaltungshandel raus und bitten den Staat zu überlegen, ob seine Entscheidung wirklich die richtige und begründete ist. Es geht um eine Verzögerung des Verfahrens. Mit der Bitte nochmal mit menschlichen und auch neuen rechtlichen Augen darauf zu gucken. Also wenn die Polizei da rein geht. Und das funktion…, das ist das selbe wie mit den Nonnen. Also die brechen nicht einfach in Kirchen ein. Das ist die selbe Hemmung. Wie lange das noch so sein wird, das weiß ich nicht. Aber im Moment funktioniert das noch.« (Interview mit einem Polizeiseelsorger der Landespolizei, 2017)

Der »Respekt vor dem Heiligen« ist dabei nicht unabhängig von der jeweiligen Religion. Während evangelische und katholische Kirchen respektiert werden und mir zumindest ein Fall eines erfolgreichen Synagogenasyl im Raum Hamburg bekannt ist, lösen Moscheen bei vielen Polizeibeamt*innen in Deutschland wohl keine vergleichbaren Hemmungen aus:

> »PS: […] und jetzt haben wir einen Moscheebesuch, habe ich so Aufstiegsbeamten dabei gehabt, die gesagt haben, ich gehe da nicht mit hin. Und wenn ein Einsatz ist, ich ziehe nirgendswo meine Stiefel aus und so. Das ist so eine Antihaltung. Das ist aber auch gespürt der Feind.« (Ebd.)

Die Nonne in Frankfurt schien unter dem Schutz der »archaischen Angst vor dem Heiligen« eine Konfrontation mit den Behörden wenig zu scheuen. Sie bezog sich selbstbewusst allein auf ihre theologische Einschätzung der Lage und schien bereit, diese bei einem Konflikt mit dem Staat auch unter Inkaufnahme einer Gefängnisstrafe zu vertreten. Die von dem Polizeiseelsorger als offizieller

Standpunkt der evangelischen Kirche beschriebene Position der Gemeinden in Kirchenasylfällen ist demgegenüber eine viel zurückhaltendere, kooperativere. Die Gemeinde »verzögert« nur das Verfahren und »bittet« die Behörden, den Fall noch einmal »menschlich und rechtlich« neu zu bewerten. Beide Haltungen machen ein Kontinuum auf, auf dem sich die verschiedenen lokalen Kirchengemeinden bei Kirchenasylfällen in ihrer Verortung zu den Behörden bewegen.

Nach dem starken Anstieg der Fälle von Kirchenasyl 2014 begannen auch Bundesbehörden Druck auf die Kirchen aufzubauen. Die Leitung des BAMF drohte damit, das Kirchenasyl pauschal als Flüchtigsein im Sinne der Dublin-Verordnung zu werten, also in allen Kirchenasyl-Fällen die Überstellungsfrist zu verlängern. Um dies zu verhindern, fanden Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen statt, bis zu den höchsten Ebenen der Kirchendiplomatie, des Bundesinnenministeriums und der BAMF-Leitung. Diese Verhandlungen führten zur Einführung eines kooperativen Verfahrens zwischen den Kirchen und dem BAMF in Kirchenasylfällen – dem sogenannten *Clearingverfahren*.

Kern dieses Verfahrens ist, dass die Kirchen in Kirchenasylfällen ein Dossier zu dem Fall für das Bundesamt anlegen, in dem sie die Gründe im jeweiligen Einzelfall darlegen, welche die Gemeinde bewogen haben, das Kirchenasyl zu gewähren. In diesen Dossiers dokumentieren die Kirchen neben ihren Entscheidungsgründen auch Tatsachen, wie etwa aktuelle medizinische Atteste, Kopien der Identitätsdokumenten von Verwandten oder Belege für besondere Integrationsleistungen. Im Gegenzug prüft das BAMF auf der Grundlage dieses Dossiers einen Selbsteintritt, der es ermöglichen würde, dass Kirchenasyl vorzeitig zu beenden.

Trotz des kooperativen Clearingverfahrens entstehen Spannungen zwischen den Gemeinden und dem BAMF in Fällen, in denen das BAMF ein Clearingverfahren abschließt und sich gegen einen Selbsteintritt entscheidet. Manche Gemeinden beenden in dieser Situation ein Kirchenasyl; aber das scheint eine eher unübliche Reaktion zu sein. Viele Gemeinde scheinen ein Clearingverfahren einzuleiten, aber bei einem negativen Abschluss desselben das Kirchenasyl nicht aufzulösen. Auf diesen selbstbewussten Umgang reagierte die deutsche Innenministerkonferenz, vom 06. bis 08. Juni 2018 mit dem Beschluss, in Kirchenasylfällen, in denen nach negativem Ausgang eines Clearingverfahren das Kirchenasyl fortgeführt wird, die Überstellungsfrist auf 18 Monate zu verlängern (Innenministerkonferenz 2018, S. 56). In einer darauf folgenden Weisung des damaligen BAMF Präsidenten Sommer wurde diese Verlängerungspraxis im BAMF entsprechend umgesetzt (BAMF 2018).

Die Betroffenen reagierten darauf mit Klagen gegen diese Fristverlängerungen vor Verwaltungsgerichten, oft mit Erfolg. Die diffuse Rechtsprechung der unteren Instanzen führte schließlich zu einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts am 8. Juni 2020 (BVerwG 2020). In diesem schloss sich das Gericht in seiner Entscheidung der Argumentation der Asylsuchenden und Gemeinden an: Es erklärte

die Praxis des BAMF, Kirchenasyl in diesen Fällen pauschal als Flüchtigsein im Sinne der Dublin-Verordnung zu werten, als nicht haltbar erklärt. Damit bestätigte das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung des Berufungsgerichts:

> »Das Berufungsgericht hat ein ›Flüchtigsein‹ der Kläger im Einklang mit der Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte verneint. Zur Begründung hat es ausgeführt, der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) habe mit Urteil vom 19. März 2019 – C-163/17 – geklärt, dass ein Antragsteller flüchtig im Sinne von Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 Dublin III-VO sei, wenn er sich den für die Überstellung zuständigen nationalen Behörden entziehe, um die Überstellung zu vereiteln. Dies könne angenommen werden, wenn die Überstellung nicht durchgeführt werden könne, weil ein Asylantragsteller die ihm zugewiesene Wohnung verlassen habe, ohne die zuständigen nationalen Behörden über seine Abwesenheit zu informieren, sofern er über die ihm obliegenden Pflichten unterrichtet worden sei. Nach dieser Entscheidung müsse die Flucht kausal für die Nichtdurchführbarkeit der Überstellung sein. Daran fehle es, wenn im offenen Kirchenasyl den Behörden die Adresse des Asylbewerbers bekannt sei. Der Staat sei durch das Kirchenasyl weder rechtlich noch tatsächlich daran gehindert, die Überstellung durchzuführen.« (Ebd., Rn. 4)

Im Januar 2021 nahm daraufhin das BAMF die Weisung zur Fristverlängerung in Kirchenasylfällen trotz negativer Entscheidung in einem Clearingverfahren wieder zurück (BAMF 2021).

Kirchenasyl versetzt die staatlichen Behörden in eine schwierige Position: Sie müssen mit einer starken Widerstandsbewegung umgehen, die den Vollzug von Abschiebemaßnahmen in vielen Fällen verhindert. Gleichzeitig sind die Behörden bisher bestrebt, eine starke Konfrontation durch eine systematische Kriminalisierung und Repression der Verantwortlichen in den Gemeinden zu vermeiden.

Mit dem Clearingverfahren versuchten die Behörden die Beziehungen zwischen den Kirchengemeinden und den Behörden umzugestalten. Die Praxis der Kirchengemeinden soll von einer eigenständigen und konfrontativen Intervention gegen ein empfundenes Unrechtshandeln des Staates zu einem lokalen Härtefallscreening verändert werden, bei dem die Behörde lediglich um eine erneute Fallprüfung ersucht wird. Wie bei der Umwandlung der Balkanroute in einen Korridor versuchen die Behörden an dieser Stelle widerständige Praktiken in geordnete Bahnen zu lenken, das Terrain der Auseinandersetzungen zu regulieren. Ähnlich wie bei Streiks, die bei Tarifauseinandersetzungen erlaubt aber als Mittel politischer Auseinandersetzungen verboten sind, ist es für die Behörden ein rotes Tuch, wenn in Kirchenasylfällen politisch gegen Dublin oder die deutsche beziehungsweise europäische Migrationspolitik argumentiert wird. Mit den formalen Anforderungen des Dossiers, die Gründe *im Einzelfall* zu schildern, die gegen die Überstellung sprechen, versuchen die Behörden das Thema der Auseinanderset-

zung zu bestimmen: Auseinandersetzungen um individuelle Härtefälle werden akzeptiert, Kirchenasyl als politische Bewegung und Intervention in Migrationspolitik nicht. Auch im Clearingverfahren ist diese staatliche Regulationsstrategie mit weitgehendem Entgegenkommen der Behörden hinsichtlich der Position der Kirchengemeinden und Asylsuchenden verbunden – einer kooperativen Haltung von Seiten der Behörden und gelegentlich vorgezogene Selbsteintritte, die es allen Beteiligten erlauben, das Kirchenasyl frühzeitig und sicher zu beenden. Anders als bei der Balkanroute gelang es den Behörden beim Kirchenasyl bisher nicht, damit die widerständige Praxis zu unterbrechen.

Neben der vom Polizeiseelsorger angesprochenen Hemmung vor »dem Heiligen« und der besonderen Beziehung zwischen Kirche und Staat in Deutschland interpretiere ich diese Zurückhaltung dahingehend, dass Kirchengemeinden, Pfarrer*innen und Kirchenvorstände respektierte Teile der Zivilgesellschaft sind, denen gegenüber der systematische Einsatz von Staatsgewalt nicht üblich ist. In zivilgesellschaftlichen Kämpfen gibt es höhere Hürden für den Einsatz von Gewalt als in operativen Kämpfen, zumal gegenüber Subalternen. Schilderungen der Auseinandersetzungen zwischen Polizist*innen und Asylsuchenden während stattfindender Überstellungen verdeutlichen die größere Bereitschaft, hier Gewalt einzusetzen.

6.2.1.4 Während der Überstellung

In vielen Fällen enden Dublin-Verfahren auch bei einem beschiedenen Zuständigkeitsübergang auf einen anderen Mitgliedstaat wie beschrieben durch den Fristablauf oder einen Selbsteintritt – in anderen Fällen kommt es zu Überstellungsversuchen. Viele dieser Überstellungsversuche scheitern, oft am Widerstand der Betroffenen. Dank einer Parlamentarischen Anfrage an die Bundesregierung gibt es für das Jahr 2019 detaillierte Zahlen zu Abschiebungen, Überstellungen und Gründen des Scheiterns von Abschiebemaßnahmen in Deutschland. Diese Anfrage stellt die Fraktion der Linken schon seit vielen Jahren jährlich – mir liegt sie seit dem Jahr 2006 vor. Ich werde für eine Vorstellung der quantitativen Dimension der Widerstandspraxen gegen Abschiebungen beziehungsweise Überstellungen an dieser Stelle die Statistik zu Abschiebungen und Überstellungen im Jahr 2019 darstellen. An Stellen, in denen zu den Vorjahren Zahlen vorliegen ergänze ich diese in einer Fußnote bis 2015.[16] Einige Aspekte dieser Zahlen setzen ein Verständnis der Abläufe im Behördenhandeln voraus, die erst weiter unten in diesem Kapitel geschildert werden.

---

16 Die den Zahlen und Zitaten in diesem Kapitel zugrundeliegenden Quellen sind dabei immer soweit nicht anders angegeben für 2019 (Bundesregierung 2020a), für 2018 (Bundesregierung 2019), für 2017 (Bundesregierung 2018a), für 2016 (Bundesregierung 2017a) und für 2015 (Bundesregierung 2016a).

Im Jahr 2019 wurden in Deutschland 22.097 Abschiebungen[17], 13.689 Zurückweisungen[18] und 2.934 Zurückschiebungen[19] durchgeführt. Darin enthalten sind 8.423 Überstellungen[20], die zum Teil in den Zahlen zu Abschiebungen und zum Teil in denen zu Zurückschiebungen enthalten sind. Von den Abschiebungen fanden 19.238 auf dem Luftweg, 2.743 auf dem Landweg und 116 auf dem Seeweg statt. 5.955 Abschiebungen davon wurden in 168 dafür gecharterten Flugzeugen durchgeführt[21] – damit ist der Anteil an Charterflügen 2019 das dritte Jahr in Folge rückläufig. Von allen Abschiebungen auf dem Luftweg wurden 12.252 unbegleitet[22] und 7.329 in Begleitung der Bundespolizei[23] durchgeführt. Auch hier eine Trendwende: während von 2015 bis 2017 die Anzahl der begleiteten Abschiebungen immer höher war als die der unbegleiteten, gab es 2018 und 2019 mehr unbegleitete als begleitete Abschiebungen.

Vor der Übergabe an die Bundespolizei sind 2019 28.944 Abschiebungen gescheitert, davon 16.854 Überstellungen. Von den 16.854 vor der Übergabe gescheiterten Überstellungen wurden in 9.975 »das Ersuchen« storniert und in 6.446 Fällen erfolgte die »Zuführung« nicht. Ich interpretiere diese Angaben so, dass es sich bei »dem Ersuchen« um das Amtshilfeersuchen der Ausländerbehörde an die Landespolizei handelt und dass eine Stornierung des Amtshilfeersuchens in den meisten Fällen das Resultat von bürokratischen Kämpfen sein wird.[24] Bei den 6.446 Fällen, in denen die Polizei es trotz des Amtshilfeersuchens nicht schaffte, die Betroffenen zum Flughafen zu bringen, wird die Abschiebemaßnahme beim Aufsuchen der Person oder beim Transport gescheitert sein. Damit ist diese Zahl der beste mir bekannte Indikator für das quantitative Verhältnis von Untertauchen, Kirchenasyl und Widerstand nach der Übergabe an die Bundespolizei. Wie oft es sich dabei um Praxen des intentionalen Entziehens handelt und wie hoch der Anteil von zufälligen Abwesenheiten ist, lässt sich nicht beziffern. Die Tatsache, dass die Abholung für eine Überstellung typischerweise nachts durchgeführt wird und die Polizeibeamt*innen das taktische Vorgehen beim Aufsuchen so ausrichten, dass die Chance die Betroffenen anzutreffen möglichst maximiert wird, spricht für einen großen Anteil an intentionalen Praxen. Die Widerstandspraxen der Betroffenen gegen die Abholung durch die Polizei

17 Abschiebungen 2018: 23.617, 2017: 23.966, 2016: 25.375, 2015: 20.888.

18 Zurückweisungen 2018: 12.079, 2017: 12.370, 2016: 20.851, 2015: 8.913.

19 Zurückschiebungen 2018: 2.497, 2017: 1.707, 2016: 1.279, 2015: 1.481.

20 Überstellungen 2018: 9.209, 2017: 7.102, 2016: 3.968, 2015: 3.597.

21 Abgeschobene Personen in Charterflügen 2018: 7.447, 2017: 8.961, 2016: 13.464, 2015: 10.176.

22 Unbegleitete Abschiebung in der Luft 2018: 10.328, 2017: 9.280, 2016: 7.730, 2015: 6.569.

23 Abschiebungen in der Luft in Begleitung der Bundespolizei 2018: 7.987, 2017: 9704, 2016: 12.912, 2015: 10.787.

24 Die Details der Abläufe zwischen den Behörden bei Überstellungen, wie das Amtshilfeersuchen, werden weiter unten in diesem Kapitel ausführlicher geschildert.

sind effektiv und haben einen deutlichen Einfluss auf die Gesamtzahl der erfolgreichen Überstellungen: auf 8.423 erfolgreich durchgeführte Überstellungen 2019 kamen 6.446, die bei der Abholung scheiterten.

In 305 Fällen verweigerte die Bundespolizei 2019 bei Überstellungen die Übernahme der Betroffenen. Auf Grundlage der Ausführungen in der *Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg der Bundespolizei* (Best.-Rück.-Luft.) und dem Interview mit der Abschiebebeobachtung ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um Fälle handelt, in denen Widerstandshandlungen der Betroffenen zwar nicht zu einem Abbruch der Maßnahme durch die Landespolizei geführt haben, aber die Beamt*innen der Bundespolizei veranlassten, die Abschiebung letztlich doch nicht an diesem Tag durchzuführen.[25]

In 1.341 Fällen wurden 2019 Überstellungen in der Statistik explizit aufgrund von »Widerstandshandlungen der Betroffenen« abgebrochen. Da in der folgenden Tabelle die Daten nach Flughäfen aufgeschlüsselt wurden, gehe ich davon aus, dass es sich hierbei um Überstellungen handelt, bei denen die Betroffenen schon an die Bundespolizei übergeben wurden. Abbrüche aufgrund von Widerstandshandlungen während des Transports sind ja auch schon in den Zahlen zu Abbrüchen vor der Übergabe an die Bundespolizei im Flughafen enthalten. Darüber hinaus wurden 2019 64 Überstellungen wegen medizinischer Bedenken abgebrochen, 14 wegen versuchter oder durchgeführter Selbstverletzung bzw. Suizid, 13 Überstellungen wurden durch erfolgreiche Rechtsmittel gestoppt und 385 durch die Weigerung der Pilot*in oder der Fluggesellschaft, den Transport durchzuführen. Da sich Pilot*innen für eine Verweigerung auf eine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung an Bord beziehen müssen, ist anzunehmen, dass auch hier Widerstand von Betroffenen oder Proteste von Dritten die Grundlage der Weigerung der Pilot*innen bildete. Während diese quantitativen Daten eine Vorstellung über die Häufigkeit des Widerstandes gegen laufende Überstellungen geben, erlauben sie kaum eine Rekonstruktion der Auseinandersetzungen in den entsprechenden Situationen. Zu diesem Zweck greife ich – wie in den anderen Kapiteln – auf Interviews und die Analyse entsprechender Dokumente zurück. Anders als in den anderen Kapiteln werde ich an dieser Stelle zuerst die Behördenpraxis bei den Überstellungen darstellen, bevor ich auf Widerstandspraxen eingehe.

Bei Überstellungen ist die Zuständigkeit zwischen verschiedenen Behörden verteilt. Das BAMF führt das Dublin-Verfahren, erstellt den Bescheid, der die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats feststellt und kommuniziert auch nach der Bescheiderstellung mit dem Mitgliedstaat über die Umsetzung der Überstellung. Die Ausländerbehörde kümmert sich um die Organisation der aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen aus dem Bescheid, stellt eine befristete Duldung aus und organisiert

25 Näheres zu dieser Dienstanweisung für Polizeibeamt*innen sowie der erwähnte Interviewausschnitt mit der Abschiebebeobachtung finden sich weiter unten in diesem Kapitel.

die praktische Umsetzung der Überstellung. Sie legt den Tag der Überstellung fest, bucht den Flug und stellt das Amtshilfeersuchen an die Polizei. Die Landespolizei ist für das Auffinden der betroffenen Person, gegebenenfalls ihre Festnahme und den Transport zum Verkehrsmittel der Überstellung, in der Regel zu einem Flughafen, zuständig. Dort übergibt die Landespolizei die betroffene Person an die Bundespolizei, welche für den Transport über die Grenze verantwortlich ist. Von diesem groben Zuständigkeitsschema kann in konkreten Fällen abgewichen werden – so war es in Fall von M die Bundespolizei, die ihn aufgegriffen hat und direkt der Abschiebehaft zuführte. Es war sogar die Bundespolizei, die die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates feststellte, da das BAMF das Asylverfahren nicht in Behandlung nahm.

Die Auseinandersetzungen um Überstellungen sind dabei eine Sonderform der Auseinandersetzungen um Abschiebungen. Dies ist auch an den Interviews mit den Angestellten in der Ausländerbehörde gut erkennbar: Die Erfahrungen mit Abschiebungen in die Herkunftsländer und mit Überstellungen in Transitstaaten verwischen sich hier immer wieder – die Trennung durch den spezifischen Fokus meines Forschungsinteresses ergibt in den alltäglichen Erfahrungen des Personals der Abschiebebehörden in vielen Fällen keinen Sinn. Bei den Polizist*innen war dieser Umstand in Interviews und Gesprächen noch deutlicher – hier wussten die Polizeibeamt*innen oft gar nicht oder nur sehr grob, was Dublin ist. Die Spezifik der europarechtlichen Rechtsgrundlage der Maßnahme spielt für ihre Arbeit bei der Durchführung der Maßnahme keine entscheidende Rolle.

Kämpfe um Abschiebungen haben in Deutschland mittlerweile eine lange Geschichte. Gewaltsame Tode von Asylsuchenden bilden die Schlüsselmomente dieser Geschichte. Während der polarisierenden politischen Debatten um Migrations- und Asylpolitik in der BRD der 1980er-Jahre schuf der Selbstmord eines jungen türkischen Mannes ein Schlüsselereignis deutscher Abschiebepolitik. Der 23 Jahre alte Cemal Kemal Altun stürzte sich am 29. August 1983 aus dem Fenster im 6. Stock des Oberverwaltungsgerichts Berlin in den Tod. Dort fand eine Verhandlung über seine Auslieferung an die türkische Militärdiktatur statt, auf deren positiven Ausgang Altun nicht mehr vertraute. Altuns Suizid und die starke öffentliche Aufmerksamkeit für seinen Fall führte zur Mobilisierung einer pro-migrantischen und antirassistischen Bewegung und zu einer noch heute einflussreichen Institutionalisierung derselben. Aus dem Unterstützungskommitee für Altun in der Heilig-Kreuz-Gemeinde ging das erste Kirchenasyl und die Gründung von »Asyl in der Kirche« hervor. Auf Landesebene entstanden die Flüchtlingsräte und 1987 wurde auf Bundesebene Pro Asyl gegründet (vgl. Kirchhoff und Lorenz 2018, S. 50). Bis heute ist es eine Besonderheit der institutionellen Landschaft in diesem Bereich, dass antirassistische Bewegungen und NGOs sich stark aufeinander beziehen.

Das zweite Schlüsselereignis in der Geschichte deutscher Abschiebepolitik war die Tötung von Aamir Ageeb am 28. Mai 1999 durch Polizeibeamt*innen des Bundesgrenzschutzes während seiner Abschiebung im Flugzeug. Der Bundesgrenzschutz

schob Ageeb in einer Maschine der Lufthansa von Frankfurt aus nach Khartum in den Sudan ab. Während der Abschiebung war Ageeb gefesselt und wurde beim Start des Flugzeuges von den ihn begleitenden Polizist*innen erstickt (vgl. Rheinische Post 2004).

In der Folge der Tötung Ageebs wurden für ein paar Monate alle Abschiebungen ausgesetzt und am Frankfurter Flughafen »interkulturelle Trainings« durch einen evangelischen Pfarrer für angehende Bundespolizist*innen institutionalisiert (vgl. Zentrum Oekumene 2021). Auch wenn solche Trainings zur Verhinderung tödlicher polizeilicher Übergriffe hilflos wirken, sind sie Hinweise auf Veränderungsprozesse innerhalb des Bundesgrenzschutz, später der Bundespolizei.

Für die polizeiliche Praxis bei den Abschiebeeinsätzen von unmittelbarer Bedeutung war die Regelung von Verfahrensabläufen bei Abschiebungen in Flugzeugen in dem Dokument *Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg*, besser bekannt unter dem Kürzel *Best.-Rück.-Luft.* aus dem Jahr 2000. Obwohl das entsprechende Dokument der Geheimhaltung unterliegt – »nur für den Dienstgebrauch« – ist es in der Fassung vom Juni 2001 über eine Suchmaschine im Internet zugänglich und auch eine teilweise geschwärzte Version von 2016 liegt mir vor. In dieser wird die Losung *Keine Rückführung um jeden Preis* geprägt, die seither als Phrase zu deutschen Abschiebepraktiken immer wieder genannt wird. Konkret heißt es in der Best.-Rück.-Luft. aus dem Jahr 2001 dazu:

> »Bei allen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Bei Rückführungen darf keine Gefahr für Leib oder Leben des Rückzuführenden verursacht werden. Daher ist im Zweifel eine Rückführungsmaßnahme eher abzubrechen. Dies gilt insbesondere, wenn die Renitenz und Gefährlichkeit des Rückzuführenden mit den zugelassenen Zwangsmitteln und bei Beachtung der nachfolgenden besonderen Hinweisen nicht überwunden werden kann, ohne daß dadurch unkalkulierbare Risiken für Leib oder Leben des Rückzuführenden entstehen.
> **Deshalb: ›Keine Rückführung um jeden Preis‹**«(Bundespolizei 2001, S. 24, Herv. im Orig.)

Einige Jahre später wird an den Flughäfen in Frankfurt a.M., Düsseldorf, Hamburg und Berlin eine kirchliche Abschiebebeobachtung installiert. Diese hat die Aufgabe,

> »die Praxis von Abschiebungen als unabhängige Beteiligte zu beobachten und zu dokumentieren. Damit soll Transparenz in einem allgemein nicht zugänglichen und öffentlich nicht kontrollierten Bereich staatlichen Handelns hergestellt werden« (Abschiebebeobachtung FFM 2019, S. 4)

Aus Sicht der Polizei beginnt der Prozess der Überstellung nach dem Amtshilfeersuchen und nachdem die Informationen zum Fall und der Vorgeschichte bei der Landespolizei eingegangen sind, durch die Planung des Einsatzes:

> »Pol-F: Im Normfall bedeutet das, dass sich der Verantwortliche in der Polizei, in der Regel auf einer Polizeistation oder auf einem Polizeirevier darüber Gedanken machen muss, wie führt er diese Maßnahme einsatztaktisch besonders günstig durch, um eben auch die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen und eben auch die Person oder Personen anzutreffen. Wie viele Polizisten brauch er dafür, plant den Einsatz und führt den dann entsprechend durch und gewährleistet dann den Transport eben nach Frankfurt.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Dabei muss die Polizei neben der Effektivität der Maßnahme auch auf deren Verhältnismäßigkeit achten. Den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erläutert der Polizeibeamte in dem Interview an dem Beispiel der mit der Abschiebemaßnahme verbundenen Freiheitsentziehung:

> »Pol-F: Ja, der Grundgedanke ist der, dass wir natürlich im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten eine verhältnismäßige Maßnahme fahren müssen. Bedeutet, in Abhängigkeit der Abflugzeit muss dann berechnet werden, wie viel Zeit brauche ich, bis ich nach Frankfurt fahre, wie viel Zeit brauche ich in Frankfurt für die ganzen Abwicklungen. Sie kennen das ja davon, wenn man selber irgendwo hin fliegt, dass man zwei Stunden vorher am Flughafen sein muss. All diese Dinge. Und daraus ergibt sich dann zurückgerechnet vom Grundgedanken auch die Zeit, wann eben die Zielpersonen entsprechend aufgesucht werden. Erklärt auch manche Zeit, die in der Öffentlichkeit sicherlich kontrovers diskutiert wird, wenn Polizei des Nachts um drei Uhr irgendwo an einer Unterkunft erscheint und dann die Leute abholt. Hängt nicht damit zusammen, dass man da große Schikane oder so durchführen will, sondern hängt dann ganz einfach davon zusammen, wir haben ja keinen Festnahmegrund einen Tag vorher schon festzunehmen, in Gewahrsam zu bringen und dann nach Frankfurt zu fahren. Sondern der Grundgedanke ist, eben, diese freiheitsbeschränkenden Maßnahmen relativ gering zu halten und deshalb auch diese Abholzeiten.« (Ebd.)

Das Aufsuchen und gegebenenfalls Festnehmen der betroffenen Personen bei unkomplizierten Einsätzen ist eine Aufgabe von Streifenpolizist*innen. Für den Transport zum Flughafen gibt es in der Landespolizei besonders geschultes Personal. Entscheidungen zum Abbruch von Maßnahmen werden von den eingesetzten Polizeibeamt*innen in Absprache mit der Ausländerbehörde getroffen. Werden Komplikationen schon im Vorhinein erwartet, dann werden für die Entscheidung über den Abbruch der Abschiebemaßnahme höhere Polizeibeamt*innen an dem

Prozess beteiligt, die entweder vor Ort oder aus dem Polizeipräsidium den Einsatz verfolgen:

> »DL: Mhm und Sie haben vorher gesagt, dass es komplizierte Abschiebungen gibt, wo nochmal ein, also höhere Polizeibeamte [Pol-F: Ja] eingeschaltet werden. [Pol-F: Richtig] Was wären das für Fälle und wie funktioniert das da dann?
> Pol-F: Also, wenn beispielsweise damit zu rechnen ist, das einer derjenigen, deren Aufenthalt zu beenden ist, jetzt beispielsweise sich selbst oder anderen Gewalt antun könnte, wenn so eine Prognose vorhanden ist. Oder wenn die Gefahr besteht, weil wir die Erfahrung schon im Vorfeld gemacht haben, dass er sich massiv der Flucht [gemeint ist der Abschiebung; DL] entziehen würde und dabei auch Gewalt anwenden würde, dann müssten wir in der Vorbereitung natürlich auch überlegen, wie geht man jetzt letztendlich damit um und welche Polizeikräfte sind dann dafür geeignet, diese Maßnahme durchzuführen.
> DL: Okay, und dafür werden dann höhere Ebenen einbezogen um nochmal mehr Autorität [Pol-F: genau, richtig] und Erfahrung und mehr Ressourcen…
> Pol-F: Ja und um insbesondere dann nochmal komplexe Entscheidungen zu treffen. Beispiel aus meiner eigenen Erfahrung als Einsatzleiter. Wir hatten dort Kenntnisse, da ging es um eine Familie, dass möglicherweise die Frau während der Maßnahme einen Suizidversuch begehen könnte, dass der Mann aber auch durchaus gewalttätig gegenüber den Polizeikräften sein könnte, so dass dann auch natürlich irgendwann die Entscheidung zu treffen ist, führen wir diese Maßnahme noch komplett durch oder brechen wir die ab. Und diese komplexen Entscheidungsvorgänge werden dann nicht den normalen Streifenbeamten überlassen, sondern dafür sind dann extra höhere Entscheidungsträger auch im Dienst.« (Ebd.)

Die Praxis der Polizei an dieser Stelle reflektiert die Widerstandspraktiken der Asylsuchenden. Wären Versuche des sich Entziehens durch Abwesenheit, durch Flucht, durch Gegenwehr, auch mit Gewalt, und durch Selbstverletzungen nicht übliche Reaktionen auf Abschiebemaßnahmen, dann wäre eine solch ausdifferenzierte Planungskette mit der Option der Beteiligung von Beamt*innen aus der Polizeiführung nicht notwendig.

Neben den Polizeibeamt*innen und der Ausländerbehörde werden oft die Beschäftigten der Unterkunft über bevorstehende Abschiebemaßnahme informiert, weil sie um die Herausgabe des Schlüssels oder um die Öffnung der Tür gebeten werden. Wird sich aus Gründen der Geheimhaltung gegen eine Information der Beschäftigten der Unterkunft entschieden, muss die Tür der Unterkunft durch die Polizeibeamt*innen oder einen Schlüsseldienst aufgebrochen werden, falls sie nicht freiwillig geöffnet wird.

Hat die Landespolizei die »Zielperson oder Zielpersonen« einmal aufgegriffen, transportiert sie diese in der Regel zu dem Flughafen. Dort übergibt die Landespo-

lizei die Asylsuchenden an die Bundespolizei. Dabei werden Sie in der Regel nicht durch den öffentlichen Bereich des Flughafens transportiert, sondern direkt in den nicht-öffentlichen Bereich der Bundespolizei gebracht. Dort wird eine »Luftsicherheitskontrolle« durchgeführt, das heißt:

> »AB: […] wie ein normaler Passagier auch, einmal durchgepiepst, Sachen werden untersucht, Rollband, Gepäckkontrolle. Das Geld wird gezählt, die Ausweispapiere werden kontrolliert.« (Interview mit der Abschiebebeobachtung an einem Flughafen, 2017)

Da die Bundesrepublik Betroffenen die Kosten für die Abschiebung in Rechnung stellt, sind die Bundespolizist*innen angewiesen, den Betroffenen Geld und Wertgegenstände zur Deckung der Abschiebekosten abzunehmen. Bei den Betroffenen führt diese Abnahme des Geldes als Bezahlung für die eigene Abschiebung häufig zu erheblichem Widerstand. In der Best.-Rück.-Luft. Von 2001 werden die Beamt*innen deshalb angewiesen abzuwägen, ob der Wert des eingezogenen Geldes die durch die »eventuell dann eintretende Renitenz des Rückzuführenden« Kosten, z.B. für notwendige verstärkte Begleitung während der Abschiebung, aufwiegen (vgl. Bundespolizei 2001, Abschnitt 2.1.2.7).[26] Nach der Luftsicherheitskontrolle erfolgt die offizielle Übergabe der Betroffenen an die Bundespolizei. Laut Best.-Rück.-Luft. Muss sich dafür »der Rückzuführende […] in einer ordnungsgemäßen Verfassung befinden und ein akzeptables Erscheinungsbild bieten« (Bundespolizei 2016, Abschn. 2.1.2.2). Ansonsten kann die Bundespolizei die Übernahme verweigern. Ein weiterer Grund für eine solche Weigerung ist, wenn sich »am Flugtag konkrete Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit einer Sicherheitsbegleitung ergeben und diese nicht kurzfristig realisiert werden kann« (Bundespolizei 2001, Abschn. 2.1.2.4).[27] Verweigerte Übernahmen aus dem zweiten Grund kommen laut der Schilderung der Abschiebebeobachterin öfter vor:

> »AB: Wenn schon von Anfang an klar ist, also wenn die Zubringkräfte, die Landespolizei, sagt, der hat sich eigentlich nur gewehrt die ganze Zeit und das ist auch hinten in dem Warteraum dann offensichtlich, dass er nicht fliegen möchte und die Situation nur eskalieren wird, gibt es auch den Fall, dass die Beamten gleich sagen, ne, ne, der muss auch gar nicht durch die Kontrolle. Den nehmt ihr bitte jetzt gleich wieder mit. Der, ne, das ist heute der Erstversuch beispielsweise. Der ist unbegleitet, das können wir nicht verantworten, in einer normalen Linienflugmaschine, da, den abzuschieben.« (Interview mit der Abschiebebeobachtung an einem Flughafen, 2017)

26 In der veröffentlichten Version der Best.-Rück.-Luft. zum Stand Oktober 2016 ist der entsprechende Absatz geschwärzt.

27 Auch dieser Abschnitt ist in der veröffentlichten Version von 2016 geschwärzt.

Nach der Übergabe wird die betroffene Person im Trakt der Bundespolizei bis zum Abflug des Fliegers in eine Zelle gesperrt. Von dort bringen die Polizist*innen sie zum Flugzeug. Es gibt zwei Varianten von Abschiebeflügen – Charterflüge, in denen nur Betroffene, ihre Begleitung und Crew fliegen und Linienflüge, in denen auch freiwillige Passagier*innen fliegen. Bei Linienflügen gehen die Betroffenen in der Regel vor den freiwilligen Passagier*innen an Bord. Nach Möglichkeit versuchen die organisierenden Behörden möglichst abgetrennte Sitzplätze für die Betroffenen und gegebenenfalls ihr Begleitpersonal zu organisieren – ganz hinten oder vorne im Flugzeug, manchmal auch abgetrennt durch einen Vorhang. Die anderen Passagier*innen sollen von den Abschiebungen möglichst wenig mitbekommen.

Die Best.-Rück.-Luft. Verweist bezüglich der Verantwortungsteilung zwischen den Beamt*innen der Bundespolizei und dem »Luftfahrzeugführer« auf das Luftsicherheitsgesetz und Artikel 6 des Tokioter Abkommens (Bundespolizei 2016, Abschn. 2.2). Demnach ist an Bord des Flugzeuges die Kapitän*in für »die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung des im Flug befindlichen Luftfahrtzeugs« (LuftSiG, § 12, 1) verantwortlich. Im Flug befindlich ist ein Flugzeug rechtlich dann, wenn die Außentüren geschlossen sind. Zur Durchsetzung dieser Verantwortung kann die Kapitän*in Zwangsmittel einsetzen beziehungsweise ihre Crew, begleitende Polizist*innen oder Passagier*innen zum Einsatz von Zwangsmitteln auffordern. Dabei hat sie sich gemäß des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit für das mildeste geeignete Zwangsmittel zu entscheiden. Dies bedeutet, dass Polizist*innen an Bord nach dem Schließen der Flugzeugtüren ihre eigenständigen hoheitlichen Rechte verlieren und Gewalt gegen die betroffene Person nur noch im Auftrag der Pilot*in anwenden dürfen. Die Bundesregierung führte dazu in einer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage aus:

> »Der Bordgewalt des verantwortlichen Luftfahrzeugführers unterliegen alle an Bord befindlichen Personen, also die übrigen Besatzungsmitglieder und Fluggäste einschließlich der an einer Rückführung beteiligten Polizeivollzugsbeamten. Die polizeilichen Befugnisse dieser Beamten enden mit dem Schließen der Außentüren des Flugzeuges. Die Polizeivollzugsbeamten sind daher ab diesem Zeitpunkt im Hinblick auf ihre Rechte und Befugnisse an Bord den übrigen Passagieren gleichgestellt und haben keinen Sonderstatus. Dies gilt sowohl für den inländischen als auch für den ausländischen Luftraum. Ein Tätigwerden der Polizeivollzugsbeamten (z.B. durch Anwendung unmittelbaren Zwangs) ist daher von einer Aufforderung oder Ermächtigung durch den Luftfahrzeugführer abhängig.« (Bundesregierung 1999, S. 3)

Die Entscheidungsgewalt für Gewaltanwendung während der Abschiebungen liegt damit zumindest gemäß der rechtlichen Konzeption bei der Kapitän*in und nicht mehr bei den Beamt*innen. Befindet sich das Flugzeug noch am Boden legt der

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Artikel 7 des Tokioter Abkommens[28] nahe, dass der Abbruch der Abschiebung und das Entfernen der betroffenen Person aus dem Flugzeug die mildeste und deshalb die zu wählende Maßnahme darstellt.

Diese rechtlichen Bestimmungen machen die Pilot*in in dieser Phase der Abschiebung nach dem Schließen der Außentüren und vor dem Start des Flugzeugs zu einer entscheidenden Akteur*in. Im Gegensatz zur Ausländerbehörde und der Polizei sind Pilot*innen nicht der Umsetzung des Aufenthaltsrechts verpflichtet, sondern nur der Gewährleistung von »Sicherheit und Ordnung« an Bord ihres Flugzeuges. Die Vereinigung Cockpit (VC), die Interessenvertretung von Pilot*innen, hat immer wieder zu der Thematik öffentlich Stellung bezogen. Dabei deuten stark wechselnde Positionen innerhalb der Vereinigung Cockpit daraufhin, dass diese Stellungnahmen umkämpft waren. Während die Vereinigung Cockpit wenige Monate nach der Tötung Aamir Ageebs noch riet, eine »Rückführung nicht abzulehnen oder zu behindern soweit absehbar ist, dass die Sicherheit und Ordnung an Bord aufrecht erhalten werden kann« (Vereinigung Cockpit 1999), änderte sich diese Position in den nächsten Jahren. Im Februar 2001 empfahl die Vereinigung Cockpit ihren Mitgliedern, »sich nur noch an Abschiebungen zu beteiligen, bei denen der Abschübling freiwillig fliegt« (Vereinigung Cockpit 2001). Dies entspräche auch der Politik des Weltpilotenverbandes IFALPA. Die Vereinigung Cockpit gab darüber hinaus Anhaltspunkte, wann von der Unfreiwilligkeit bei Abschiebungen auszugehen sei:

> »Die Freiwilligkeit kann schon dann verneint werden, wenn der Abzuschiebende unter Zwangsanwendung an Bord gebracht wird, also etwa gefesselt oder sediert (unter dem Einfluss von Beruhigungsmitteln). Auch die Begleitung durch übermäßig viele Polizeibeamte impliziert die Unfreiwilligkeit. Am sichersten lässt sich die Freiwilligkeit dadurch ermitteln, dass man die Person befragt. Fällt der Abschübling in die Kategorie »not willing to travel«, sollte die Beförderung unter Hinweis auf das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip verweigert werden.« (Ebd.)

In einem neueren Positionspapier vom Oktober 2015 formulierte die Vereinigung Cockpit wieder deutlich behördennäher und betont, dass Pilot*innen weder auf der Grundlage einer eigenen rechtlichen Prüfung noch auf der Basis von Gewissensgründen die Durchführung von Abschiebeflügen verweigern dürfen. Aber auch in diesem Positionspapier betonte die Vereinigung Cockpit, dass Pilot*innen bei einer »konkreten Gefährdung der Sicherheit und Ordnung an Bord« (Vereinigung Cockpit 2015) die Beförderung von »deportees« ablehnen können.

---

28 Dieser besagt, dass Zwangsmittel nur bis zur nächsten Landung aufrechterhalten werden dürfen.

Durch diese besondere Situation kurz vor dem Start des Flugzeuges bei Linienflügen ist dieser Moment besonders geeignet, um Abschiebungen in den letzten Minuten zu stoppen. Das haben auch Anti-Abschiebeaktivist*innen erkannt. So empfiehlt die Vernetzung gegen Abschiebungen in einem Flugblatt mit »Informationen für Menschen, die sich gegen ihre Abschiebung wehren wollen« (Vernetzung gegen Abschiebung 2017) den Betroffenen, nicht während des Transportes oder des Polizeigewahrsams aktiv zu werden, sondern erst im Flugzeug. Es wird den Betroffenen empfohlen mit der Crew und am besten mit der Pilot*in zu sprechen und zu erklären, dass sie nicht freiwillig fliegen. Reicht diese Erklärung nicht aus, ist die Empfehlung: »schreit laut, setzt euch nicht, schnallt euch nicht an oder werft euch auf den Boden!« (Ebd.)

Wie im Fall von M muss es dabei nicht die betroffene Person selbst sein, die das Ende der Abschiebemaßnahme im Flugzeug verlangt. Als Protest kombiniert mit Widerstand gegen Abschiebungen hat es sich aus Sicht von Aktivist*innen bewährt, bei Abschiebeflügen die Passagier*innen des entsprechenden Flugzeugs im Flughafenterminal gezielt über die in ihrem Flieger stattfindende Abschiebung zu informieren und zum Widerstand aufzufordern. Es soll auch Menschen gegeben haben, die gezielt zu diesem Zweck ein Flugticket gekauft haben. Wie im Fall von M können auf diese Weise immer wieder Abschiebungen gestoppt werden, in den allermeisten Fällen durch die Betroffenen selbst. Eine Reaktion der Abschiebebehörden auf diese erfolgreiche Widerstandspraxis ist der vermehrte Einsatz von Chartermaschinen für Abschiebeflüge.

Auch bei einer erfolgten Überstellung ist die Auseinandersetzung in vielen Fällen bei weitem nicht vorbei. Viele der Asylsuchenden kommen nach erfolgten Überstellungen wieder. Auch wenn mir keine Zahlen zu dieser Praxis bekannt sind, bildet sie sich in den Erfahrungen der Abschiebebehörden ab:

> »Pol-F: Also Dublin, oder der eine oder andere Dublin Fall macht es für Polizeibeamte dahingehend besonders, dass sie natürlich die Erfahrung machen, wir haben eine erfolgreiche aufenthaltsbeendende Maßnahme durchgeführt und es dauert nicht lange, dass der Mensch, der über die Dublin-Verordnung nach Italien abgeschoben worden ist, sich dann doch wieder in der Bundesrepublik oder möglicherweise sogar im gleichen Örtchen, wo er denn vorher war, meldet. Und ist wieder da und die gleiche Maßnahme geht von vorne los. Und da kann man dann auch keinen Hehl daraus machen, dass dann natürlich der Polizeibeamte, erstmal aus seiner persönlichen Sicht die Sinnfrage stellt, der Maßnahme, die er da vorher durchgeführt hat.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Was nach einer solchen Wiedereinreise passiert hängt vom Einzelfall ab. Wenn die wiederkehrende Person erneut einen Asylantrag stellt, wird in der Regel abermals ein Dublin-Verfahren eröffnet und die Auseinandersetzungen um den Zugang zu

Asylverfahren in Deutschland werden, beginnend mit noch einem Behördenverfahren, erneut geführt.

Infrapolitische Praxen der Betroffenen sind nicht die einzigen operativen Praxen, die die Umsetzung von Dublin erschweren. Im nächsten Kapitel geht es um staatliche operative Praxen, verdeckte Verweigerungsstrategien der Mitgliedstaaten in Bezug auf Dublin.

6.2.2 Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten

Im Fall der Auseinandersetzungen um Dublin lassen sich eine Reihe von nicht öffentlich erklärten, verdeckten Verweigerungspraxen von Mitgliedstaaten gegen die Umsetzung Dublins beobachten. Diese sind spezifisch für historische Situationen und verändern sich über die Zeit erheblich. Die drei für Dublin bekanntesten Beispiele für solch staatliche Verweigerungspraxen sind die operativen Praxen der griechischen, italienischen und ungarischen Staatsapparate. Während das Vorgehen der griechischen Behörden schon in der Geschichte Dublins ausführlicher dargestellt wurde (siehe Kapitel 5.3.2), werde ich in diesem Kapitel eine Rekonstruktion der Strategien der italienischen und ungarischen Behörden ergänzen.

Italien kombinierte im Zeitraum von 2012 bis 2015 eine – relativ zu den anderen beiden oben genannten Mitgliedstaaten – großzügige Asyl-Anerkennungspraxis mit miserablen sozialen Bedingungen, einer nur lückenhaften Dokumentation der Fingerabdrücke, der Einladungen zum Weiterwandern und mit der Verweigerung der Kooperation in Dublin-Verfahren. Die griechische Praxis im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 war vor allem geprägt von einem ungenügenden Zugang zum Asylsystem, so gut wie keinen positiven Asyl-Entscheidungen und schlechten sozialen Bedingungen. Die ungarische Behördenpraxis zwischen 2012 und 2014 bestand in systematischer Inhaftierung von Asylsuchenden, unerträglichen Haftbedingungen, Obdachlosigkeit, systematischen Refoulements nach Serbien und phasenweise einer offenen Verweigerung der entsprechenden Behörden, ankommende Überstellungen zu akzeptieren. Allen drei Strategien war gemein, dass sie auf eine Situation zielen, die einen Verbleib von Asylsuchenden in dem jeweiligen Staat unattraktiv machen und Rücküberstellungen erschweren. Die Behörden der drei Mitgliedstaaten verstießen an verschiedenen Punkten gegen geltendes Recht und internationale Vereinbarungen. Sie waren im Unterschied zu beispielsweise den Verhandlungsstrategien der Mitgliedstaaten bei den legislativen Verfahren im Rat der Europäischen Union nicht öffentlich erklärt, sondern müssen entlang der tatsächlichen Behördenpraxen und zum Teil im Widerspruch zu der offiziellen Selbstbeschreibung der entsprechenden Staatsapparate rekonstruiert werden.

6.2.2.1 Italien

Die Diskussion um die sozialen Bedingungen in Italien ist im Kontext der Rechtskämpfe um Überstellungen nach Italien bereits dargestellt (siehe Kapitel 5.4.2). Im Unterschied vor allem zu Griechenland verliehen die italienischen Behörden zwischen 2012 und 2015 vielen Asylsuchenden einen internationalen Schutzstatus. Unter anderem durch die wirtschaftlichen Krisenprozesse war es für diese Anerkannten in Italien trotz Arbeitserlaubnis meist schwierig, eine bezahlte Arbeit zu finden. Es gab in Italien sowohl für Italiener*innen als auch für die Anerkannten so gut wie keine Sozialhilfe und die Unterkunftsituation war desolat. Im Unterschied zu den meisten Italiener*innen verfügte der größte Teil der Anerkannten nicht über soziale und familiäre Netze, die sie in Krisenzeiten auffangen konnten – Anerkannte konnten bei Wohnungslosigkeit meist nicht zu Verwandten oder Freund*innen ziehen.

Der naheliegende Ausweg aus dieser schwierigen Situation war für viele Menschen die Weiterwanderung in andere europäische Staaten. Es gibt Berichte, dass dies von Akteur*innen im italienischen Asylsystem in Kauf genommen und sogar unterstützt wurde. So ist ein Schreiben dokumentiert, mit dem ein Bewohner einer Unterkunft der Caritas in Norditalien am 12. Juli 2012 aus der Unterkunft entlassen und quasi zur Weiterwanderung aufgefordert wurde. Der englische Teil des italienisch-englischen Dokuments[29] besteht im Hauptteil aus folgendem Absatz:

> »Your ›titolo di viaggio‹ and ›permit of stay‹ give you free possibility of travelling around in Italy, Europe, the world. In this way you can apply for a work wherever you want and run your own life as better you want. By receiving these documents, both Caritas and [Name der Unterkunft] hospitality are ended. Into a few days you will receive all the remaining ›pocket money‹ and a contribution for your travel. Then, both Caritas [Ortsname] and [Name der Unterkunft] will no longer support nor accomodate you.
> Your signature means that you understand and accept this letter«

Dabei ist dieses Schreiben nicht repräsentativ für das Vorgehen der Unterkunftsbetreiber*innen in Italien – es wurde nach Auskunft der Caritas Italiana nur 2012 für kurze Zeit benutzt und der Unterzeichner, der Direktor der Unterkunft, war Ende 2012 schon nicht mehr im Amt. Allerdings ist dieses Dokument auch nicht das einzige Indiz: Die Praxis, den Bewohner*innen der Unterkünfte bei ihrer Entlassung Geld auszuzahlen, sorgte im Frühjahr 2013 für Aufregung in den deutschen Medien. Das bayrische Onlinemedium tz.de veröffentlichte schon am 07. März 2013 einen Artikel unter dem Titel »500-Euro-Abschiebung – Italien wirft Flüchtlinge mit Pass und Geld raus« (Christandl 2012). Am 28. Mai 2013 legte die Welt in einem Artikel nach und schrieb:

---

29 Das unveröffentlichte Dokument liegt mir in Kopie vor.

> »Die aus Italien nach Hamburg gekommenen Flüchtlinge aus Libyen sind von den italienischen Behörden offenbar gezielt zur Weiterreise nach Deutschland animiert und dabei auch finanziell unterstützt worden. In einem Schreiben des Bundesministeriums des Inneren aus Berlin an die Ausländerreferenten der Bundesländer ist von 500 Euro die Rede, die in Italien unter der Voraussetzung gezahlt wurden, dass die Flüchtlinge freiwillig die dortigen Einrichtungen verlassen. Mehrere Tausend haben davon Gebrauch gemacht.« (Welt 2020)

Laut Spiegel Online vom 29. Mai 2013 informierte auch das Bundesinnenministerium die Ausländerbeauftragten der Länder über eine entsprechende Praxis Italiens. Mit einem Unterschied zu der Darstellung in der Boulevardpresse: Die Auszahlung war nicht an die Bedingung geknüpft, das Land zu verlassen. Die italienische Regierung habe zudem die Bundesregierung auf einem Treffen einer deutsch-italienischen Task Force in Berlin über diese Praxis in Kenntnis gesetzt und letztere habe an der Praxis der italienischen Behörden nichts zu beanstanden (vgl. Spiegel Online 2013).

Hintergrund war Ende Februar 2013 die Schließung des größten Teils der im sogenannten »Notstand Nordafrika« geschaffenen Unterkünfte[30] und damit das Ende der Unterbringung für etwa 13.000 Personen (vgl. Ghelli 2013). Standardmäßig zahlten die italienischen Behörden anerkannten Untergebrachten in den entsprechenden Unterkünften bei ihrem Auszug 500€ als Unterstützungsleistung. Gleichzeitig berechtigte der italienische Aufenthaltstitel zu einem bis zu drei Monate langen Aufenthalt in anderen Staaten des Schengenraums. Weder die Auszahlung einer staatlichen Unterstützungsleistung an die in die Obdachlosigkeit entlassenen Untergebrachten noch die eventuell daran anschließende Reise innerhalb des Schengenraums war deshalb ein Gesetzesverstoß. Die Asylsuchenden reagierten unterschiedlich auf die Schließung der Unterkünfte. Neben den vielen Meldungen über Migration nach Deutschland wurde auch berichtet, dass Entlassene die Annahme der 500€ verweigerten und darauf bestanden, in den Unterkünften bleiben zu können (vgl. ebd.).

In den parallel stattfindenden Verhandlungen um Dublin III hatte die italienische Regierung klar gemacht, dass sie nicht glücklich über die ihr vom Dublin-Regime zugeschriebene Rolle als Türsteherin Europas war. Die oben erwähnte Kombination aus der relativ häufigen Vergabe eines Schutzstatus und des damit korrespondierenden Aufenthaltstitels, welcher zu Reisen im Schengenraum berechtigt und der schlechten sozialen Situation in Italien, machte die Weiterreise in andere Staaten zu einer naheliegenden Option – völlig unabhängig davon, ob diese Situation von den italienischen Behörden intendiert war oder nicht.

30 Das Programm Notstand Nordafrika ist ausführlich in dem Bericht von Judith Gleitze (2012) beschrieben.

Problematisch wurde diese Situation rechtlich dann, wenn die weitergereisten Migrant*innen sich in einem anderen Schengenstaat ein neues Leben aufbauen wollten. Denn der italienische Aufenthaltstitel berechtigt weder zum dauerhaften Aufenthalt in einem anderen Schengenstaat, noch erlaubt er dort die Aufnahme einer Arbeit. Anerkannte aus Italien wurden dadurch in anderen Schengenstaaten in informelle Arbeitsbeziehungen gedrängt. Stellten Sie einen erneuten Asylantrag, um ihren Aufenthalt zu legalisieren, wurden sie mit einem Dublin-Verfahren und einer Rücküberstellung nach Italien konfrontiert. Kam dabei heraus, dass sie in Italien nicht nur ein Asylverfahren begonnen, sondern schon positiv abgeschlossen hatten, fielen sie nicht mehr unter die Dublin III-Verordnung und konnten der Abschiebung nicht durch das Verstreichenlassen der Überstellungsfrist entgehen. Noch komplexer wurde die Situation, wenn bei einer Person durch den langen Aufenthalt im Ausland der italienische Aufenthaltstitel ausgelaufen war und deshalb auch in Italien kein legaler Aufenthaltsstatus mehr bestand.

Während bei den Schließungen der Unterkünfte und den Geldauszahlungen nur spekuliert werden kann, inwieweit von den professionellen Akteur*innen damit eine Aufforderung zur Weiterreise intendiert war, gibt es bei anderen Praxen klarere Belege für intentionales Behördenhandeln. Wie schon beschrieben hatte die Kommission in einer ersten Evaluation der Eurodac-Daten die Anzahl der gespeicherten Datensets von Fingerabdrücken der Kategorie 2, also Fingerabdruckdaten die im Kontext eines illegalisierten Grenzübertritts aufgenommen wurden, als »extrem niedrig« bezeichnet (vgl. Europäische Kommission 2007b, S. 39) (siehe auch Kapitel 5.3). Die Behörden aller Mitgliedstaaten zusammen luden viel weniger dieser Fingerabdruckdaten von den Außengrenzen in die Datenbank, als zu erwarten war. Bis 2015 sind mir diesbezüglich keine nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten Daten zugänglich. Es ist mir deshalb nicht möglich, diese Verweigerungspraxis auf der Grundlage quantitativer Daten einzelnen Mitgliedstaaten zuzuordnen, so auch nicht Italien. Allerdings existiert eine Vielzahl von Berichten von Migrant*innen, die trotz Kontakt zu Behörden in Italien keine Fingerabdrücke abgeben mussten. Auch finden sich Darstellungen dieser Praxis in den Medien. Ein Beispiel hierfür ist die Beschreibung der deutsch-italienischen Grenzkontrolle am Bahnhof Bozen im Jahr 2015 in einem Zeitungsartikel von Issio Ehrich (2015):

> »10.34 Uhr, 12.34 Uhr – alle zwei Stunden ereignet sich am Bahnhof Bozen ein Drama. […] Polizisten marschieren quer über die Gleise zu Bahnsteig 3. Sie suchen Schwarze. Finden sie welche, fordern sie die Schwarzen auf, sich auszuweisen. Haben sie keine Pässe, versperren die Beamten ihnen den Weg zum Eurocity, der von Verona kommt und nach München fährt. Sollten die Beamten feststellen, dass im Zug bereits größere Gruppen Schwarzer sitzen, beginnt das ganz große Spektakel. Dann zerren die Uniformierten die Schwarzen aus dem Zug und auf den Bahnsteig. Es ist egal, ob die Männer und Frauen gültige Tickets haben. Jeden Tag wird

> die Reise von dutzenden Flüchtlingen auf dem Weg von Italien in den Norden Europas auf diese Weise unterbrochen. Es gilt, illegale Grenzübertritte zu verhindern. Auf dem Bahnhof bleiben verunsicherte, verwirrte Menschen zurück, schreiende Kinder. Angst.« (Ebd.)

Die rabiate Grenzkontrolle am Eurocity bewertet Ehrich als eine Performance, mit der die Beamt*innen der italienischen Grenzpolizei einen konsequenten Grenzschutz demonstrieren. Eine Performance sind diese Kontrollen für Ehrich deshalb, weil die Gesamtheit der grenzpolizeilichen Maßnahmen nicht geeignet ist Migrant*innen wirksam an einer Weiterreise zu hindern. Hinter diesen öffentlichen Performances, den Praxen des public transcript (siehe Kapitel 3.3), liegen weitere, verdeckte Praxen, deren Zielsetzung eine sehr andere war:

> »Um Härte zu demonstrieren und den Schein europäischer Rechtstaatlichkeit zu wahren, führen die Behörden am Bahnhof Bozen einerseits dieses Schauspiel im Zwei-Stunden-Takt auf und erklären sich seit November zu trinationalen Streifen auf den Eurocity-Zügen bereit. Zugleich stellen sie sicher, dass Flüchtlingen genug andere Wege nach Norden offen stehen.« (Ebd.)

Nachdem die Polizist*innen People of Color und andere, die ihrem Bild von Flüchtlingen entsprachen, wie beschrieben aus dem Zug geholt und festgehalten hatten, nahmen sie die Namen der mutmaßlichen Asylsuchenden auf. Statt den so Kontrollierten direkt ihre Fingerabdrücke abzunehmen oder sie in Gewahrsam zu nehmen, gaben ihnen die Polizeibeamt*innen einen Termin, um auf der Polizeidienststelle ihre Fingerabdruckdaten abzugeben (vgl. ebd.). Laut Ehrich wurden diese Termine quasi nie wahrgenommen. Diejenigen Migrant*innen, die beim nächsten Versuch Regionalzüge statt des Eurocity nahmen, schafften es dann »mindestens nach Österreich, meistens bis nach Deutschland und hin und wieder noch weiter« (ebd.). Durch die Vermeidung der Abnahme der Fingerabdrücke und dem offen lassen von Migrationsrouten in den Norden entstand in Norditalien eine ungewöhnliche Allianz zwischen Asylsuchenden und Teilen der italienischen Staatsapparate. Die Grundlage dieser partiellen Allianz ist das geteilte Interesse an der Weiterreise der Asylsuchenden in andere europäische Länder und die Vermeidung von Rücküberstellungen.

Das dritte Beispiel ist die Weigerung der italienischen Behörden in der Folge des Tarakhel-Urteils individuelle Garantien für überstellte Asylsuchende auszustellen. Damit verhinderten die italienischen Behörden die Überstellung besonders verletzlicher Asylsuchender (siehe Kapitel 5.4.2). Die italienischen Behörden hatten unter Berater*innen und Rechtsanwält*innen in dieser Zeit den Ruf, sich in Dublin-Verfahren gegenüber den Behörden der anderen Mitgliedstaaten nicht kooperativ zu

zeigen. Dabei waren die Verweigerungspraxen der italienischen Behörden weit verbreitet, aber nicht öffentlich erklärt.

6.2.2.2 Ungarn

Die ungarischen Behörden versuchten wie ihre italienischen Kolleg*innen zu verhindern, dass Asylsuchende sich in ihrem Staat niederlassen – allerdings mit anderen Mitteln. Ungarn trat im Mai 2004 der Europäischen Union und im Dezember 2007 dem Schengen-Raum bei. Mit Unterstützung der EU verstärkte die ungarische Regierung daraufhin die neue Außengrenze des Schengenraums im Osten und Süden Ungarns. Verstärkt hieß in diesem Fall unter anderem, dass neue Gefängnisse für Migrant*innen gebaut wurden (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 7). Die systematische Inhaftierung von Asylsuchenden wurde in den darauf folgenden Jahren zum zentralen Element der ungarischen Abschreckungspolitik gegen Einwanderung. Ein Geflüchteter aus dem Iran drückt seine Erfahrungen aus Ungarn in den folgenden Worten aus:

> »Wenn du wissen willst, was Ungarn für Flüchtlinge bedeutet, dann musst du versuchen zu verstehen, was es heißt, sechs Monate in einem Gefängnis zu leben, das nur mit Tramadol zu ertragen ist. Ungarn ist das einzige mir bekannte europäische Land, das Menschen in Hochsicherheitsgefängnisse sperrt, nur weil sie einen Asylantrag gestellt haben.« (A. A., Geflüchteter aus dem Iran, zitiert nach Speer und Bayer 2012, S. 12)

In den Jahren vor dem EU Beitritt 2004 war Ungarn im Wesentlichen ein Transitland für Asylsuchende. Das drückte sich unter anderem darin aus, dass

> »[…] zwischen 1999 und 2007 52 Prozent aller Antragsteller, beinahe 25.000 Asylsuchende, kurz nach der Registrierung in den ersten Wochen des Verfahrens [verschwanden]. Ohne die Mitwirkung der Schleuser wäre das Asylsystem in Ungarn in wenigen Wochen zusammengebrochen.« (Ferenc Köseg, Ehrenvorsitzender des Ungarischen Helsinki-Komitees, zitiert nach Speer und Bayer 2012, S. 7)

Durch den Beitritt Ungarns zur Dublin-Verordnung überstellten die Behörden der anderen Mitgliedstaaten einige dieser weitergereisten Asylsuchenden wieder zurück nach Ungarn. Viele Betroffene gingen in Zusammenarbeit mit Rechtsanwält*innen juristisch gegen diese Überstellungen vor. Zentrales Argument dieser Verfahren waren die unerträglichen Bedingungen für Asylsuchende in Ungarn – vor allem aufgrund der langen Inhaftierung unter höchst problematischen Bedingungen, die nach einer Abschiebung regelmäßig drohte. Im April 2011 veröffentlichte das Ungarische Helsinki Komitee einen Bericht mit dem Titel »Stuck in Jail – Immigration Detention in Hungary (2010)« (Hungarian Helsinki Committee 2011).

In diesem beschreiben die Autor*innen den starken Ausbau von Gefängnissen für Migrant*innen in Ungarn zwischen April und Juli 2010 von vier auf fünfzehn Einrichtungen. Einige dieser Gefängnisse waren nur temporär und wurden zum Teil relativ schnell wieder geschlossen. Im gleichen Zeitraum entschied laut dem Bericht das ungarische *Ministry of Justice and Law Enforcement*, dass Asylsuchende generell inhaftiert werden sollten. Zu dieser Zeit wechselte die Regierungsverantwortung von der bis dahin regierenden Sozialistischen Partei Ungarns MSZP auf die völkisch-nationalistische Partei Fidesz unter Victor Orbán (vgl. Elliesen et al. 2018). Die daraus resultierenden Praxen werden von Marion Bayer und Marc Speer in einem Bericht von bordermonitoring.eu in Zusammenarbeit mit Pro Asyl im März 2012 dokumentiert (Speer und Bayer 2012). Weil dieser Bericht und der Folgebericht von Speer und Bayer die Praxen der ungarischen Behörden in der entscheidenden Phase zwischen dem EU Beitritt Ungarns und dem Sommer der Migration dokumentiert, ist er eine für dieses Kapitel zentrale Quelle.

Im Unterschied zu Griechenland waren die Anerkennungsquoten im ungarischen Asylsystem für Asylsuchende, die nicht direkt an den Grenzen rechtswidrig nach Serbien oder die Ukraine zurückgeschoben wurden, relativ hoch (vgl. ebd., S. 10). Die Probleme in Ungarn waren andere: Im März 2010, gab die ungarische Grenzpolizei zusammen mit dem *Office of Immigration and Nationality* (OIN), welches dem deutschen BAMF entspricht, eine Verfügung heraus. Nach dieser sollten alle Migrant*innen, die in Ungarn ohne Aufenthaltstitel aufgegriffen wurden, inhaftiert werden. Diese Inhaftierungen waren unabhängig davon, ob die Migrant*innen zuvor einen Asylantrag gestellt hatten oder nicht (vgl. ebd., S. 13). Entsprechend wurde seit April 2010 die Mehrzahl der Asylsuchenden in Ungarn eingesperrt:

> »Since April 2010, asylum detention has become the rule rather than the exception. Some 1,102 asylum-seekers were reported to have applied for asylum while in detention in 2011, representing two-thirds of the total number of asylum applicants.« (UNHCR 2012a, S. 15)

In dieser Phase des ungarischen Haftregimes wurden die Betroffenen offiziell nicht inhaftiert, weil sie einen Asylantrag stellten, sondern obwohl sie einen Asylantrag stellten. Die ungarischen Behörden stellten Migrant*innen nach einem unerlaubten Grenzübertritt, unerlaubten Aufenthalt oder bei einer Dublin Überstellung nach Ungarn, direkt bei Aufgriff einen Abschiebebescheid aus. Dieser Abschiebebescheid war dann die juristische Grundlage der Haft und auch ein Asylantrag änderte nichts an der Inhaftierung der Betroffenen (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 12). Da es für Asylsuchende kaum legale Einreisemöglichkeiten nach Ungarn gab, traf diese Maßnahme so gut wie alle Asylsuchenden, die Kontakt mit den ungarischen Behörden hatten.

Durch ein neues Asyl- und Migrationsgesetz verschärfte die ungarische Legislative am 24.12.2010 in einem nächsten Schritt das Asylrecht und schufen eine gesetzliche Regelung für diese Inhaftierungen, deren Grundlage bis dahin die erwähnte exekutive Verfügung war. Sie schrieb die Inhaftierung während der Dublin-Verfahren gesetzlich vor und erhöhte die maximale Haftdauer von sechs auf zwölf Monate (vgl. ebd., S. 11). Die vorgesehene gerichtliche Überprüfung der Haft vor deren Verlängerung war dabei nur eine Formalität: In den Jahren 2011 und 2012 wurden nur in 3 von 5000 untersuchen Fällen die Inhaftierung der Migrant*innen durch ein Gericht beendet (vgl. Speer und Bayer 2013, S. 8).

Die Stimmung in den Gefängnissen für Asylsuchende war extrem angespannt und von körperlicher Gewalt des Wachpersonals gegenüber Häftlingen, rassistischen Vorfällen, Protesten, Gewalt und Selbstverletzungen geprägt. Bayer und Speer dokumentierten Hungerstreiks in den Gefängnissen in Salgótarján, Debrecen, Eger, Csongrád und Baja (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 16). Das Personal versuchte in den Haftanstalten den Spannungen durch die systematische Verabreichung des Opioids Tramadol an die Inhaftierten zu begegnen. Viele Inhaftierte wurden abhängig. Im genannten Bericht wurde dazu ein Schreiben des UNHCR an eine Rechtsanwältin in Frankfurt a.M. dokumentiert:

> »Im September 2011 berichten inhaftierte Asylsuchende auch, dass ihnen systematisch Drogen oder Beruhigungsmittel verabreicht wurden, was zum Teil zur Abhängigkeit führe. Diese Information wurde von Mitarbeitern jener Aufnahmeeinrichtungen bestätigt, wo[hin] Asylsuchende zum Teil nach Ende einer Inhaftierung überstellt worden waren.« (UNHCR, dokumentiert in Speer und Bayer 2012, S. 16)

Auch Dublin-Rückkehrer*innen waren von diesen systematischen Inhaftierungen betroffen.

Neben der Inhaftierung von Asylsuchenden war im Fall von Dublin-Rückkehrenden nach Ungarn besonders problematisch, dass das ungarische Asylsystem es nicht erlaubte, ein in Ungarn begonnenes Asylverfahren nach der Rücküberstellung fortzusetzen. Ein entsprechender Antrag wurde als Asylfolgeantrag gewertet und Asylfolgeanträge hatten in Ungarn in der Regel keine aufschiebende Wirkung in Bezug auf Abschiebungen. Es konnte so passieren, dass eine Person trotz eines Asylantrages innerhalb der EU ohne Asylverfahren in einen Drittstaat abgeschoben wurde – ein Phänomen, das durch Dublin eigentlich ausgeschlossen werden sollte (vgl. UNHCR 2012a, S. 8). Solche Refoulements[31] waren vor allem an der ungarisch-ukrainischen und der ungarisch-serbischen Grenze zum Untersuchungszeitpunkt

31 Von einem Refoulement spricht man, wenn eine asylsuchende Person trotz eines gestellten Asylantrags ohne Prüfung dieses Antrags in ein unsicheres Land abgeschoben wird.

des Berichts von Bayer und Speer ein übliches Phänomen. Ungarn stufte Serbien als »sicheren Drittstaat« ein und schob Asylsuchende ohne Prüfung ihres Antrags nach Serbien ab (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 25–26). Dabei warf das serbische Asylsystem bezüglich seiner Qualität viele Fragen auf. So schrieb der UNHCR, dass nur die wenigsten Asylsuchenden in Serbien überhaupt registriert wurden und noch weniger je einen formalen Antrag stellen konnten und angehört wurden. Seit der serbische Staat 2008 die Verantwortung für die Asylverfahren vom UNHCR übernahm, wurde bis zu der Veröffentlichung des UNHCR Berichts im August 2012 in keinem einzigen Fall der Flüchtlingsschutz vergeben (vgl. UNHCR 2012d, S. 5). Vor diesem Hintergrund rief der UNHCR im Oktober 2012 alle Dublin-Staaten dazu auf, von Überstellungen nach Ungarn abzusehen, wenn die Asylsuchenden über Serbien nach Ungarn eingereist waren oder eingereist sein könnten (vgl. UNHCR 2012b, S. 3). In Bezug auf die sozialen Lebensbedingungen problematisieren Bayer und Speer vor allem, dass Asylsuchend, denen ein Schutzstatus zugesprochen wurde, nach ihrer Anerkennung, nur maximal sechs Monate Anspruch auf eine Unterkunft hatten. Danach drohten ihnen Obdachlosigkeit, Armut und rassistische Übergriffe (vgl. Speer und Bayer 2012, S. 27–32).

Wie auch schon in den Fällen von Überstellungen nach Griechenland und Italien führten die Zustände in Ungarn nach ihrer gerichtsverwertbaren Dokumentation durch NGOs und den UNHCR in vielen Fällen zur Aussetzung von Überstellungen in gerichtlichen Eilverfahren. So ordnete etwa das Verwaltungsgericht Hannover in einem Beschluss vom 18. März 2013 die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen eine Überstellung nach Ungarn an (Az 1 B 2448/13), weil

> »nicht unbekannt sein kann, dass systemische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat ernsthaft und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass dieser [der Asylsuchende; DL] tatsächlich Gefahr läuft einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden«.

Dabei verwies die Richter*in auf einen Beschluss des VG Ansbach vom 07. Januar 2013 (Az 1 A 2447/13), der wiederum auf die Berichte von Bayer und Speer und des UNHCRs vom April 2012 Bezug nahm. Diese beiden Beschlüsse sind nur zwei von vielen ähnlichen Beschlüssen, mit denen deutsche Verwaltungsgerichte zu dieser Zeit Überstellungen nach Ungarn stoppten.

Die politische Situation in Ungarn war Anfang der 2010er Jahre dynamisch. Linksliberale NGOs wie das ungarische Helsinki Komitee, aber auch der UNHCR, die Europäische Kommission und Gerichte übten Druck auf die ungarische Regierung aus (vgl. Speer und Bayer 2013, S. 9).

*Asylantragsteller*innen in Ungarn*

Ungarn	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asylantrag-steller*innen	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430	3.390	670	500	115

Quelle: Eurostat, siehe Tabelle 28 im Anhang.

Keine zwei Jahre nach der Asylrechtsverschärfung an Weihnachten 2010 verabschiedete das ungarische Parlament im November 2012 ein Paket von Gesetzesänderungen, welches viele Erleichterungen für Asylsuchende vorsah (vgl. UNHCR 2012c, S. 2). Der entsprechende Bericht des UNHCR schlug sich prompt in laufenden Auseinandersetzungen um Überstellungen nach Ungarn nieder. So schrieb das deutsche Bundesministerium des Innern in einer Stellungnahme zu einem Petitionsverfahren gegen eine Überstellung nach Ungarn unter Bezugnahme auf den UNHCR Bericht vom Dezember 2012:

> »Die Gefahr, dass Dublin-Rückkehrern auf Grund unzureichender Aufnahmebedingungen und nicht ausreichendem Schutzzugang für Asylsuchende im Falle einer Rücküberstellung nach Ungarn eine erniedrigende Behandlung drohe, kann damit nicht festgestellt werden, d.h. Also keine systemischen Mängel i.S. der Rechtsprechung des EuGH. […] Vor diesem Hintergrund sind vorliegend keine Gründe ersichtlich, die die Ausübung des Selbsteintrittsrechtes geböten […].«[32]

Und tatsächlich traten zum 01. Januar 2013 Gesetzesänderungen in Kraft, die unter anderem vorsahen, dass Migrant*innen nicht mehr inhaftiert werden sollten, wenn sie unmittelbar nach ihrem Aufgriff einen Asylantrag stellten, und dass auch Dublin-Rückkehrende nicht mehr eingesperrt werden sollten.

Diese Erleichterungen sollten nicht lange Bestand haben. Ein halbes Jahr später, am 01. Juli 2013, wurde das Asylgesetz erneut geändert und die Inhaftierung von Asylsuchenden in einer Reihe von Fallkonstellationen erneut eingeführt (vgl. Hungarian Helsinki Committee 2013). Allerdings führte diese Verschärfung nicht wie vor 2013 dazu, dass systematisch der größte Teil der Asylsuchenden inhaftiert wurde (vgl. Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 2014, S. 37). Der Sommer der Migration kündigte sich an und die Zahlen der Asylanträge schnellten in die Höhe.

Im Vergleich zu 2012 stiegen die Asylanträge in Ungarn 2013 fast um den Faktor 10, 2014 um den Faktor 20 und 2015 um den Faktor 90. Es gab in Ungarn nicht genug Haftplätze, um diese Menge an Asylsuchenden einzusperren. Unter Anwält*innen und Asylverfahrensberater*innen machte damals die Information die Runde, dass die für Hafteinweisung zuständige Behörde OIN bei der Entscheidung, welche Asylsuchenden inhaftiert werden sollten, vor allem Dublin-Rückkehrende priorisierte.

Die steigenden Einreisezahlen nach Ungarn und die damit verbundene Überlastung der Ungarischen Haft-, Unterbringungs- und Verfahrensinfrastruktur führen zu einer weiteren Verschärfung des Konfliktes um Asylpolitik und Dublin. Laut

32 Der die Situation in Ungarn betreffende Teil der Stellungnahme des BMI vom 11. Juni 2013 liegt mit vor, leider aber keine Aktenzeichen oder Vorgangsnummer des entsprechenden Petitionsverfahrens.

Bayer und Speer wurden zwischen Januar und Juni 2013 etwa 10.000 Asylanträge in Ungarn registriert. Tatsächlich in Unterkünften untergebracht waren im Juni 2013 allerdings nur 2.500 Personen. Obwohl damit nur ein Bruchteil der Asylantragsstellenden untergebracht war, waren die Unterkünfte trotz Notunterbringungen in Zelten und Turnhallen stark überbelegt. Es ist davon auszugehen, dass der größte Teil der restlichen über 7.000 Menschen zu diesem Zeitpunkt schon in andere Mitgliedstaaten weitergewandert war (vgl. Speer und Bayer 2013, S. 4).

Ab August 2013 sind Fälle dokumentiert, in denen die ungarische Dublin Unit die Annahme von Überstellungen aus »technischen Gründen« verweigerte. So berichtete eine deutsche Rechtsanwältin von einem Fall, in dem eine im August schon zugesagte Überstellung »aufgrund von Kapazitätsüberlastung« von der ungarischen Seite abgesagt wurde. In einem Dokument vom 05.12.2013[33] informierte die ungarische Dublin Unit ihre deutschen Kolleg*innen darüber, dass sie die Zuständigkeit in einem Dublin-Verfahren nicht übernehmen würde, weil sie der Meinung wäre, die deutsche Dublin Unit hätte sich mit der Anfrage zu viel Zeit gelassen:

> »The subjects have been staying in Germany for almost a year without having their application examined by the German asylum authority. Although within the Dublin II Regulation there is no time limit a take back request should be send within, we are on the opinion that you should have conducted the Dublin procedure long ago. […] Because of the above mentioned circumstances Hungary does not deem itself responsible for examining the above mentioned person's asylum application.«

Diese Art der Reaktion verdeutlicht die selbstbewusste und unverblümte Art, mit der die ungarische Verwaltung zu dieser Zeit die Annahme von Dublin-Überstellungen verweigert.

In den darauffolgenden Monaten sagte Ungarn immer wieder Überstellungen ab, bis schließlich im Mai 2015 EASO berichtete, dass Ungarn pro Tag aus allen Mitgliedstaaten zusammen nur noch maximal 12 Personen mit Dublin Überstellung per Flugzeug aufnehmen würde (vgl. EASO 2015, S. 6). Diese Regelung führte in Deutschland immer wieder zu wochenlangen Überstellungssperren nach Ungarn, weil die von Ungarn gesetzten Kapazitäten ausgelastet waren. Einige Woche zuvor, am 13. Februar 2015, hielt Orbán eine viel beachtete Rede im ungarischen Radio. In dieser Rede, die kurz darauf übersetzt in den Medien veröffentlicht wurde, stellte er die Position der ungarischen Regierung zu Dublin, Migration, der EU und Asyl dar: Weil migrationspolitische Maßnahmen in Österreich und Deutschland die Weiterwanderung der Asylsuchenden von Ungarn in den Rest der EU verhindern, würde

33 Das Dokument mit der OIN File Number 106-DU-33408/1/2013 und 106-DU-33415/1/2013 ist nicht veröffentlicht, liegt mir aber vor.

Ungarn alle Personen, die unerlaubt die ungarische Grenze überqueren, einsperren und wenn möglich unmittelbar zurückschieben (vgl. dailynewshungary.com 2015). Dabei war Orbán klar, dass der ungarische Staat mit diesen Praxen – rechtswidrige Haft, illegale Refoulements und die Verweigerung der Prüfung von Asylanträgen von Asylsuchenden – gegen geltendes EU Recht verstoßen würde. All dies diene der Abschreckung. Die Bedingungen müssten laut Orbán so abschreckend sein, dass Migrant*innen gar nicht erst nach Ungarn kämen (vgl. ebd.).

Ganz im Sinne dieser Abschreckungspolitik plante die ungarische Regierung im März 2015 eine erneute Verschärfung des Asylrechts, welche unter anderem die Inhaftierung aller Asylsuchender vorsah. Darüber hinaus sollten »Wirtschaftsmigrant*innen«[34] direkt abgeschoben werden, Asylverfahren auf wenige Tage beschleunigt und Asylsuchende zu Zwangsarbeit verpflichtet werden (Hungarian Helsinki Committee 2015, S. 3). Diese Abschreckungspolitik führte zur Weiterreise vieler Asylsuchender in andere Mitgliedstaaten der EU: Das Helsinki Komitee verwies auf Zahlen der OIN, wonach etwa 80 % der Asylantragsteller*innen in Ungarn innerhalb von 10 Tagen nach ihrem Antrag untertauchten und das Land verließen (ebd., S. 1). Vor dem Hintergrund dieser Zahlen war eine effektive Umsetzung Dublins von den ungarischen Behörden nicht gewollt. Diese hätte in einer Situation, in der die ungarischen Kapazitäten im Asyl- und Aufnahmesystem schon überlastet waren, potentiell zu einer Vervielfachung der Asylverfahren geführt.

Im Juni 2015 sorgte die ungarische Regierung mit zwei grenzpolitischen Initiativen für Aufsehen. Erstens kündigte Orbán am 17. Juni 2015 den Bau einer 175 Kilometer langen, mit Stacheldraht und Gräben befestigten Zaunanlage an der ungarisch-serbischen Grenze an (vgl. Blume et al. 2016). Zweitens erklärte die ungarische Regierung öffentlich, dass sie aus »technischen Gründen« *keine* Dublin Überstellungen nach Ungarn mehr akzeptieren würde. Schon am nächsten Tag nahm der ungarische Außenminister, nach Druck der anderen Mitgliedstaaten, vor allem aus Österreich, diese Aussage wieder zurück (vgl. Speer 2015a). Statt einer allgemeinen Verweigerung der Annahme von Überstellungen sei die gestrige Aussage der Regierung so zu deuten, dass diese eine neue Rechtsauffassung zu einer spezifischen Fallkonstellation habe: Die ungarische Regierung sähe sich in Fällen, in denen Migrant*innen vor ihrer Einreise nach Ungarn über Griechenland in die EU einreisten, nicht mehr zuständig.[35] Die Heftigkeit der damaligen Auseinandersetzung im Juni

34 Im englischen Original der Pressemitteilung des Helsinki Komitees heißt es »livelihood immigrants« (Hungarian Helsinki Committee 2015, S. 3).

35 Damit verortete sich Ungarn in einer bis dahin nicht geklärten rechtlichen Debatte über die Weiterführung der Zuständigkeitsverteilung nach der erklärten Nicht-Zuständigkeit des eigentlich zuständigen Staates. Konkret ist die Frage, welcher Mitgliedstaat zuständig ist, wenn eigentlich Griechenland zuständig wäre, diese Zuständigkeit aber aufgrund der Mängel im Asylsystem nicht gegeben ist. Ungarn konnte sich dabei auf eine Formulierung in der Urteilsbegründung des EuGH im Fall N.S. stützen (EuGH 2011). Die Konsequenz aus dieser

2015 ist vor dem Hintergrund der immer weiter steigenden Zahl an Einreisen über Griechenland und die Balkanroute zu verstehen. Die zentrale politische Rationalität der ungarischen Behörden in dieser Zeit war Abschreckungspolitik. Nach der Erklärung, keine Dublin Überstellungen mehr in Fällen mit Ersteinreise über Griechenland akzeptieren zu wollen, dauerte es nur wenige Wochen bis die Infrastruktur der Abschreckungspolitiken durch die Masse der Ein- und Durchreisenden überfordert wurde. Damit brach die materielle Grundlage des Haftregimes weg – obwohl es gesetzlich möglich gewesen wäre, gab es schlicht nicht genug Gefängnisplätze für all die durchreisenden Asylsuchenden in Ungarn:

> »[…] die Orban-Regierung [versuchte] bis in den August hinein, die Zahl der Migrantinnen durch Abschreckung zu begrenzen. Die Migrantinnen wurden nach dem Grenzübertritt routinemäßig von der Polizei aufgegriffen und für kurze Zeit in Registrierungslagern unter entwürdigenden Umständen oder sogar über Monate hinweg in der sogenannten »Asylhaft« inhaftiert. Diese Politik der Abschreckung war im Juni, mit wenigen hundert Migrantinnen täglich, vielleicht noch eine denkbare Option. Als aber die Zahlen im Juli auf über 1.000 und im August auf über 3.000 pro Tag stiegen, reichten die Kapazitäten in den Lagern für eine längerfristige Inhaftierung schlichtweg nicht mehr aus. Die Migrantinnen wurden […] nach kurzer Zeit frei gelassen, woraufhin sie mit dem Zug nach Budapest weiterfuhren.« (Moving Europe 2017, S. 238)

Spätestens damit begannen die Monate des staatlichen Kontrollverlusts, die unter den Schlagworten »Sommer der Migration« und »Flüchtlingskrise« in die europäische Geschichte eingingen und auch eine Zäsur in der Geschichte der Dublin-Verordnung darstellten (siehe Kapitel 5.5).[36]

6.2.3 Zwischenfazit und Analyse: Operative Kämpfe

Bei infrapolitischen Kämpfen gegen Abschiebungen ist die Verschleierung der eigenen Identität die wichtigste Widerstandspraxis:

Rechtsauslegung wäre, dass im Fall von systemischen Mängeln in einem Grenzstaat des gemeinsamen Territoriums der Mitgliedstaaten Asylsuchende, die über diesen »gefallenen« Mitgliedstaat einreisen, sich den Ort der Asylverfahrensprüfung praktisch aussuchen können. Zumindest wenn sie es schaffen bis zu ihrem gewünschten Zielstaat zu reisen, ohne einen Asylantrag zu stellen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass das BAMF der Rechtsauffassung der ungarischen Regierung nicht zustimmte. Das BAMF bezog sich dabei auf die sogenannte Puid-Entscheidung des EuGH (EuGH 2013b) und auf §3 II S. 3 der Dublin III-Verordnung.

36 Zu den darauf folgenden Verschärfungen der ungarischen Asylpolitik, den Transitzonen und dem Grenzzaun, siehe Pichl (2021, S. 198–210).

> »[…] fehlende Identitätsnachweise bei Asylbewerbern und Ausreisepflichtigen [sind] nach wie vor das quantitativ bedeutendste Problem beim Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen.« (UAG Vollzugsdefizite 2015, S. 11)

In Dublin Fällen schützt eine ungeklärte Identität nicht vor Überstellung. Mit Eurodac bauten die Behörden eine Technologie auf, mit der unabhängig von Identitätsdokumenten der Reiseweg und gestellte Asylanträge einer Person zugeordnet werden können. Trotzdem zeigt die Rekonstruktion der operativen Kämpfe, dass viele Asylsuchenden sich sehr effektiv gegen Überstellungen zur Wehr setzen und diese damit in vielen tausenden Fällen jährlich allein in Deutschland verhindern.

Die relative Stärke von Asylsuchenden in den operativen Auseinandersetzungen ergibt sich unter anderem aus der fehlenden staatlichen Kontrolle über das Terrain dieses Feldes. Bei infrapolitischen Auseinandersetzungen können Asylsuchende deshalb auch vor dem Hintergrund ungünstiger Kräfteverhältnisse für sie günstige Situationen schaffen: Grenzschützer*innen müssten eine Grenze an allen Orten zu jeder Zeit kontrollieren, Reisende brauchen für einen unerlaubten Grenzübertritt nur eine Gelegenheit. Solange es den staatlichen Akteur*innen nicht gelingt Grenzübertritte auf die offiziellen Grenzübergänge zu beschränken, können Reisende sich bei dem Grenzübertritt den schwächsten Punkt aussuchen und damit operativ den Grenzschützer*innen überlegen sein. Die effektiven Kräfteverhältnisse können trotz einer generell schwächeren Position in solchen Situation die Asylsuchenden in die stärkere Konfliktposition bringen.

Auf keinem anderen Feld ist die Konfliktposition der Asylsuchenden so stark, wie auf dem der Infrapolitiken. Die größte Schwäche ihrer Position liegt in den eingeschränkten Zielen, die sich auf diesem Feld erkämpfen lassen. Der Preis eines Erfolges auf diesem Feld ist oft ein langer Zustand der Prekarisierung durch Illegalisierung und Abschiebbarkeit. Damit verbunden sind die andauernde Gefahr, aufgegriffen und ausgewiesen zu werden, Schwierigkeiten ein Konto zu eröffnen, einen Vertrag abzuschließen, eine Wohnung zu mieten, eine legale Arbeit aufzunehmen. Die Legalisierung eines Aufenthalts lässt sich durch bürokratische Auseinandersetzungen erlangen – die Schwäche der illegalisiert Reisenden in den infrapolitischen Kämpfen liegt vor allem darin, dass sie parallel bürokratische Auseinandersetzungen aus einer schwächeren Ausgangsposition heraus führen müssen. Konfrontationen in operativen Auseinandersetzungen können durch eine Kriminalisierung zu Nachteilen in bürokratischen Auseinandersetzungen führen. Die zentrale Strategie der staatlichen Behörden angesichts ihrer relativen Schwäche auf dem infrapolitischen Terrain ist es, nicht die Einreise oder den körperlichen Verbleib auf einem Territorium um jeden Preis zu verhindern[37], sondern nach Möglichkeit die Wege zu einer Legalisierung des Aufenthalts zu verschließen. Durch die damit verbundene

---

37 Siehe die Auseinandersetzung um »Keine Rückführung um jeden Preis« (Kapitel 6.2.1.4).

dauerhafte Abschiebbarkeit und Illegalisierung sollen die infrapolitischen Praxen der Reisenden unattraktiv gemacht werden. Die staatlichen Akteur*innen verlagern die Kämpfe auf ein für sie vorteilhafteres Feld. Durch die unterschiedlichen effektiven Kräfteverhältnisse können so Patt-Situation entstehen, in denen Abschiebungen nicht durchgeführt werden können, aber auch eine Legalisierung des Aufenthalts nicht möglich ist.

Infrapolitische Praxen und staatliche Verweigerungspraxen können sich je nach Konstellation gegenseitig verstärken oder schwächen. Während die italienische Strategie der offenen Routen in den Norden eine implizite Allianz mit den Asylsuchenden darstellte, gingen die ungarischen Behörden mit ihrer Strategie der Abschreckung und der systematischen Inhaftierungen eher auf Konfrontation mit den Asylsuchenden. Aber auch hier fielen die Interessen von Asylsuchenden mit denen der ungarischen Behörden zusammen – ein Beispiel ist die durch ungarische Behörden abgesagte Überstellungsversuch Ms aus Deutschland (siehe Kapitel 6.1.2).

Die Analyse der Verweigerungspraxen von Italien und Ungarn legt nahe, dass auch operative Praxen staatlicher Akteur*innen ähnlich strukturiert sein können wie die infrapolitischen Praxen subalterner Akteur*innen. Scott unterscheidet zwischen *praktischen Verfehlungen* und *öffentlicher Verweigerung*:

> »Here the crucial distinction is between a *practical failure* to comply and a *declared refusal* to comply. The former does not necessarily breach the normative order of domination; the latter almost always does. When a practical failure to comply is joined with a pointed, public refusal it constitutes a throwing down of the gauntlet, a symbolic declaration of war. It is one thing to fail to greet a superior with the appropriate formula. Such a failure might be construed as an inadvertent lapse of attention having no symbolic significance. It is another to refuse boldly to greet a superior. In some respects the behavior may be nearly identical, but the former is either a harmless or ambiguous act while the latter is an implicit threat to the relation of domination itself.« (Scott 1990, S. 203)

Dieser Unterschied lässt sich auch in den Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten beobachten. Die ungarischen Behörden können ihre Abschreckungspolitik umsetzen, sie können Asylsuchende systematisch inhaftieren und Asylsuchende rechtswidrig nach Serbien abschieben. Die Dublin Unit kann auch in Einzelfällen die Annahme von Überstellungen verweigern und sogar die Annahme von Überstellung aus Kapazitätsgründen dauerhaft auf ein Dutzend am Tag beschränken. In dem Moment, in dem ein Regierungsvertreter Ungarns im Juni 2015 öffentlich erklärte, keine Dublin-Überstellungen mehr anzunehmen, war eine rote Linie überschritten. Die anderen Mitgliedstaaten und die EU intervenierten in einer Heftigkeit, die zu einer unmittelbaren Zurücknahme dieser öffentlichen Erklärung führte.

In der Praxis der italienischen Polizei bei den Grenzkontrollen am Brennerpass lässt sich das für infrapolitische Praxen typische Verhältnis eines *public transkripts* – die öffentliche Performance der Grenzkontrollen im Eurocity – und des *hidden transkripts* – die Vermeidung der Fingerabdruckabnahme und das offen lassen von Reisemöglichkeiten in den Norden – erkennen. Im Unterschied zu der von Scott beschriebenen demonstrativen Verweigerung subalternen Akteur*innen gegenüber ihren Vorgesetzten geht es bei den demonstrativen Verweigerungen staatlicher Akteur*innen innerhalb der EU nicht in erster Linie um die Bedrohung einer Herrschaftsbeziehung sondern um die Bedrohung der Grundlagen eines funktionierenden Staatsprojektes in der EU. Staatsprojekte (vgl. Jessop 2008, S. 219, Fußnote) zielen »[…] darauf, die miteinander konkurrierenden und konfligierenden Staatsapparate in eine halbwegs kohärente Form zu bringen […]« (Buckel et al. 2014, S. 45). Die verschiedenen Staatsapparate der EU sind wechselseitig in einem komplexen System von Verpflichtungen und Erwartungen verbunden. Die Reaktionen auf demonstrative Zurückweisungen dieser Verpflichtungen und Erwartungen sind deshalb so heftig, weil sie die Grundlage der Kohärenz des europäischen Staatsprojektes schwächen.

Im Unterschied zu hegemonieorientierten und bürokratischen Auseinandersetzungen sind die Kapazitäten, die staatliche Behörden für operative Auseinandersetzungen vorhalten müssen, schlechter planbar. Gerade bei starken Veränderungen in der Zahl der ankommenden Asylsuchenden können die operativen Kapazitäten der Behörden deshalb schnell an ihre Grenzen kommen. Neben dem Problem der mangelnden Kapazitäten an Abschiebehaft-Plätzen wurde in der Folge des Sommers der Migration auch über Personalmangel in den Ausländerbehörden geschrieben (vgl. Eule 2017, S. 183–184; UAG Vollzugsdefizite 2015, S. 8). Dabei führen solche Kapazitätsprobleme bei den Behörden nicht nur zu den unmittelbar damit verbundenen Mängeln im Behördenhandeln, sondern es resultieren auch Folgeprobleme. Die UAG Vollzugsdefizite, eine Unterarbeitsgruppe der seit 2010 bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführungen, welche nach Lösungen für »Defizite bei der Aufenthaltsbeendigung« (UAG Vollzugsdefizite 2015, S. 3) sucht, beschreibt solche Folgeprobleme in den Ausländerbehörden 2015:

> »Die vorgenannten Faktoren der qualitativen und quantitativen Überforderung führen nahezu zwangsläufig zu einer physischen und psychischen Überlastungssituation mit den Folgen von hohen Krankenständen, Wegbewerbungen und damit einhergehendem Erfahrungsverlust, was wiederum zu einer Potenzierung der Probleme führt. Gleichzeitig geht damit einher eine Qualitätsverschlechterung bei der Aufgabenwahrnehmung mit dem Ergebnis, dass die Arbeitssituation ausschlaggebend sein kann für eine zum Teil völlig unterschiedliche und auch gelegentliche fehlerhafte Rechtsanwendung.« (Ebd., S. 10)

Aufgrund der hohen finanziellen und organisatorischen Ressourcen der Staatsapparate in Deutschland können solche Kapazitätsengpässe bei entsprechendem politischen Willen mittelfristig behoben werden. In der zentralen Ausländerbehörde, in der ich meine Interviews führte, wurde das Personal von etwa 12 Personen 2015 auf über 50 Personen 2019 aufgestockt und der Fokus der Arbeit im Rückführungsbereich wurde von Rückführungen in die Westbalkanregion nach 2016 auf Dublin Überstellungen verschoben (vgl. Interview mit der Leitung einer Ausländerbehörde, 2017). Während es in kommunalen Ausländerbehörden tatsächlich zu Kapazitätsengpässen kam, konnten diese in der vermehrt mit Abschiebungen beschäftigten zentralen Ausländerbehörde weitgehend vermieden werden. Hierin drückt sich die hohe Relevanz aus, die dem Bereich der Rückführungspolitiken in der Landespolitik eingeräumt wurde.

Landespolitik und andere hegemonieorientierte Auseinandersetzungen können aber bei politischen Erfolgen der Kritiker*innen einer repressiven Abschiebepolitik andererseits auch zu Problemen für das Behördenhandeln führen. So schreibt die AG Rückführungen 2011:

> »Als gesellschaftspolitische Entwicklungen [sic!] ist zu verzeichnen, dass man sich sowohl im Einzelfall als auch gruppenbezogen immer häufiger und stärker gegen die zwangsweise Beendigung der Aufenthalte ausreisepflichtiger Ausländer wendet. Interessierte Kreise haben es verstanden, ein funktionierendes länderübergreifendes Netzwerk aufzubauen, mit dem auf allen Ebenen in ihrem Sinne Einfluss ausgeübt wird. Sehr gute Kontakte zu Printmedien und auch zu TV-Sendern werden genutzt, um behördliches Handeln zu desavouieren und als inhuman anzuprangern. […] Die Mitarbeiter der Ausländerbehörden müssen zunehmend konstatieren, dass sich Ausreiseverpflichtungen allenfalls noch bei Straftätern und/oder Terrorverdächtigen mit dem gebotenen Rückhalt durchsetzen lassen. […] Allgemein bekannt ist auch die Einflussnahme durch die Lokalpolitik auf kommunaler Ebene. […] Landes- wie Kommunalpolitiker brechen eingeleitete Vollzugsmaßnahmen bei entsprechendem Druck immer wieder in letzter Minute ab, um den Aufenthalt rechtsgrundlos weiter zu dulden, wohl wissend, dass die Aufsichtsbehörden regelmäßig nicht einschreiten.« (Arbeitsgruppe Rückführungen 2011, S. 4–5)

Wie bei allen Dokumenten muss auch hier bei der Einschätzung das politische Interesse der Autor*innen mit bedacht werden. Die Dramatik der Darstellung sollte Rückhalt für Abschiebemaßnahmen mobilisieren. Trotzdem bildet sich in diesem Bericht der AG Rückführungen ab, dass in Deutschland pro-migrantische Akteur*innen gut vernetzt und handlungsfähig sind. In Hessen wurde die Zuständigkeit für die Abschiebungen von Asylsuchenden von der kommunalen Ebene hin zu der Ebene der Regierungspräsidien verschoben. Nicht mehr die einfachen Ausländerbehörden sind zuständig, sondern die zentrale Ausländerbehörde. Dadurch

wurde das Handeln der lokalen Behörde gegen eine Einflussnahme durch Politiker*innen aus den Kommunen abgeschottet.

Durch solche oder ähnliche strukturelle Veränderung in den beteiligten Staatsapparaten wird eine direkte Einflussnahme auf das Behördenhandeln in Einzelfällen erschwert:

> »DL: Gibt es Einflussnahme von Kommunal-, Landes- oder Bundespolitikerinnen oder Politikern auf Abschiebefälle, die Sie bearbeiten?
> Abh-L: Im Einzelfall nein. Im Gesamtzusammenhang ja. Schlichtweg eine konsequente Rückführung steht halt einfach im politischen Fokus, es ist ein wichtiges Thema auch der [...] Landesregierung. Und deswegen und davon ist es auch abhängig, dass wir auch einfach hier personell, Sachmittel und so weiter zur Verfügung gestellt bekommen um schlichtweg anständig unsere Arbeit zu machen. Das ist eher ein genereller Fokus darauf, ja, eine politische Steuerung, zu sagen, hier das ist dem Land [...] wichtig und das drückt sich darin aus, so, wie wir hier unsere Arbeit machen können.
> DL: Okay. Und spielen Proteste gegen Abschiebungen oder für Abschiebungen eine Rolle bei ihrer Arbeit?
> Abh-L: Ich sage mal so. Das kann, wenn, das kann eine einzelne Maßnahme in der konkreten Umsetzung beeinflussen, dass man dort halt einfach die Zusammenarbeit mit der Polizei die Festnahme entsprechend gestaltet, so dass da eventuell auch seitens der Pressestellen schon sozusagen, schon man vorbereitet ist, dass da eventuell Pressevertreter bezüglich der Festnahme und der Abschiebung halt dann anfragen. Das hat im Großen und Ganzen jetzt keine Auswirkung.« (Interview mit der Leitung einer Ausländerbehörde, 2017)

Im Gegensatz zu den Darstellungen der Arbeitsgruppe Rückführungen konnte ich keine Häufung von Abbrüchen von Abschiebemaßnahmen in Folge öffentlichen Drucks beobachten. Es scheint viel mehr, dass die für die Rückführung von Asylsuchenden zuständige Behörden, ähnlich wie die Gerichte (siehe Kapitel 6.1.6), weitgehend gegen eine direkte Einflussnahme kommunaler Politiker*innen und Protestierender abgeschottet sind. Die Beziehungen zwischen Kommunal- und Landesbehörden und den entsprechenden Politiker*innen sind allerdings je nach Standort sehr unterschiedlich. Die wesentliche und mit Abstand wichtigste Instanz, die Einfluss auf das Behördenhandeln in Einzelfällen hat, bleiben die Gerichte. So werden operative Kämpfe von Seiten der Betroffenen immer wieder durch erfolgreiche bürokratische Auseinandersetzungen flankiert, in denen das Behördenhandeln überprüft und beispielsweise der Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt eingeschränkt wird.

Diese bürokratische Kontrolle des Behördenhandelns ist dabei auch deshalb so zentral, weil der legitimierte Einsatz staatlicher Gewalt eine der entscheidenden Ressourcen der Behörden in operativen Auseinandersetzungen ist. Bei Abschiebun-

gen sind es vor allem die Polizist*innen, die per Amtshilfeersuchen mit der Ausübung von Gewalt beauftragt werden. Im Rahmen einer Konferenz zum polizeilichen Umgang mit Migration berichtete mir ein Professor einer Polizeihochschule von den Ergebnissen einer Umfrage, die er unter den bei ihm studierenden Polizist*innen durchgeführt hatte. Auf die Frage, welche Einsätze sie am meisten belasten würden, gab ein Großteil der Polizist*innen Einsätze bei häuslicher Gewalt und Abschiebungen an. Während bei häuslicher Gewalt vor allem die fehlende Nachhaltigkeit des Einsatzes und die damit verbundene Ohnmachtserfahrung bei der Gewaltprävention das Problem sei, würden bei Abschiebungen vor allem Einsätze gegen Kinder oder Familien als besonders belastend beschrieben. Das bestätigte auch der Polizeibeamte aus der Polizeiführung im Interview:

> »Pol-F: Der andere Teil ist, insbesondere wenn es darum geht Familien abzuschieben, gerade mit kleinen Kindern, viele von unseren Kolleginnen und Kollegen selber Familie haben, dann zieht man natürlich auch die Parallelen oder Verbindungen, wie würde es mir jetzt gehen in der gleichen Situation. Und in der Regel kennen sie ja das Detailschicksal dieser Menschen selber nicht, sondern sie haben den Auftrag jetzt da hin zu fahren und diese Maßnahme nach Recht und Gesetz durchzuführen. Und das bedingt schon auch eine professionelle Distanz und auch ein rechtsstaatliches Denken, um jetzt nicht zu sehr belastet zu sein in so einer Situation.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Ähnliche Aussagen kommen in verschiedenen Interviews. So beschrieb ein Polizeiseelsorger die Belastung der Polizeibeamt*innen bei Abschiebeeinsätzen mit den folgenden Worten:

> »PS: Und jetzt mal da wo ich mich kompetent fühle, die Länderpolizisten. Besonders junge Leute, aber zuweilen auch Ältere, haben ganz große Schwierigkeiten mit ihrem doch sehr, nicht gewaltsamen, aber überfallmäßigem Eindringen in diesen Privatbereich. Und schier kaputt gehen die daran, wenn sie Familien trennen müssen, was ja häufig so ist, was man ja auch mit dem normalen Menschenverstand ganz schwer nur nachvollziehen kann. Und das belastet die richtig.« (Interview mit einem Polizeiseelsorger der Landespolizei, 2017)

Ein Bundespolizist schilderte in einem Interview eine Abschiebung 1997:

> »Pol: Also, damals, 1997, war ich ganz normaler Streifenpolizist am […] Flughafen. […] Wir mussten an dem Tag an den […] Flughafen. Und dann wurden pro Beamten fünf Personen zugewiesen, die wir sozusagen betreuen. […] Ich hatte eine Gruppe von vier jungen Mädchen. Vier junge Mädchen, die alle Deutsch sprachen, perfekt Deutsch, die kein Vietnamesisch sprachen. Denen wurde gesagt, früh morgens kamen anscheinend, so wie die es mir gesagt haben, die Polizei, [DL: Ja] und hat ge-

sagt, ihr habt jetzt zehn Minuten Zeit, die Sachen zu packen. Und dann wurde an den Flughafen gefahren. Und haben gesagt, jetzt sollen sie zu ihren Verwandten nach Vietnam. Also, die waren in modischer Kluft, ja. Die waren wirklich stylisch, hip, wie der normale Durchschnittseuropäer gekleidet. Und da hat man sich halt die Frage gestellt, was sollen die da? Die Großeltern hatten nur einen Bauernhof, haben Reis angebaut. […] Na ja, also für mich war das dermaßen schockierend, dass ich für mich das Fazit geschlossen habe, dass ich das nie wieder machen werde. [DL: Ja] Ich habe, weil es für mich auch so unrechten vorkam. […] Das war unmenschlich für mich. […] Und auch im Nachgang, habe ich gesagt, okay, ich stehe halt für so etwas nicht mehr bereit.« (Interview mit einem Polizeibeamten der Landespolizei, ehemals Bundespolizei, 2018)

Die psychische Belastung und moralische Zweifel unter den eingesetzten Polizist*innen sind nur zwei Aspekte der Verhandlung von Abschiebeeinsätzen innerhalb der Polizei. Der von mir interviewte Polizist berichtete auch von »großem Respekt oder Anerkennung« unter den Kolleg*innen für Abschiebeeinsätze, es herrsche die Wahrnehmung »da machst du was Gutes« (Ebd.). Ausländerfeindlichkeit und die Wahrnehmung, dass Asylsuchende nicht »zur Gesellschaft« gehören, sei unter Polizeibeamt*innen in Deutschland weit verbreitet:

»Pol: Ich erlebe das ja, bei uns ist es mein Eindruck, also die Leute, die zur Polizei gehen, die wollen eigentlich schon immer wieder einen Dienst an der Gesellschaft tun. Aber sie wollen dafür da sein. Aber dann gibt es ja nochmal, es ist halt immer die Frage, was meint die Allgemeinheit der Polizisten, gehört zur Gesellschaft. Ist der Asylant, der Ausländer, ist das ein Teil der Gesellschaft? [DL: Jaja, ja]. Und, also mein Eindruck, mein Eindruck ist, dass in der Folge dieser Jahre 2015, 2016, 2017, ich kann jetzt nur fürs Bahnhofsgebiet sprechen und für den Sektor […] dass dort eigentlich die Ausländerfeindlichkeit der Polizisten zugenommen hat. Dahingehend, Frustration, Hilflosigkeit, nach dem Motto, was mache ich hier, warum bin ich überhaupt hier, ja. Also du erlebst es im Bahnhofsgebiet zum Beispiel ganz oft, ja, dass die Leute, die Asyl missbrauchen, Straftaten verüben, ja, nicht abgeschoben werden, nicht inhaftiert werden, keine Ermittlungsverfahren gemacht wurden, ich weiß nicht ob sich das jetzt vielleicht zukünftig ändert. Von daher kommt eine unwahrscheinlich große Frustration auf. Und das hast du dann auch im Vokabular, im Sprachgebrauch gemerkt. […]
DL: Und wie weit verbreitet würdest du sagen ist das unter deinen Kolleginnen und Kollegen?
Pol: Deutschlandweit.« (Ebd.)

In der Polizeiforschung wird zwischen einem sogenannte *first code* und *second code* des Rechts unterschieden. Während der first code die Rechtsgrundlagen des polizeilichen Handelns beschreibt, beschreibt der second code das Gerechtigkeitsverständnis der Polizist*innen, auf dessen Grundlage sie über die Legitimität

ihrer Handlungen entscheiden. Der second code ist damit »die Rechtsnutzung der Praktiker« (vgl. Behr 2006, S. 74). Wenn Polizist*innen »Ausländer« nicht als Teil der Gesellschaft sehen, denen sie sich verpflichtet fühlen, oder wenn mein Interviewpartner die von ihm durchgeführte Abschiebemaßnahme der vier jungen Mädchen nach Vietnam als »unrecht« und »unmenschlich« beschreibt, dann argumentieren sie im Bereich des second codes. Beide Codes sind durch vergangene hegemonieorientierte Kämpfe geprägt – der first code durch legislative Verfahren, Rechtskämpfe und Machtkämpfe um die Staatsapparate, der second code durch Kampagnen, Diskurspolitiken und die Kämpfe um den Alltagsverstand.

Auf beiden Ebenen wurde um die Gestaltung der Polizei in Deutschland in hegemonieorientierten Auseinandersetzungen gerungen. Diese Kämpfe führten zu deutlichen Veränderungsprozessen des polizeilichen Selbstverständnisses seit Anfang der 1980er-Jahre. Während davor im polizeilichen Selbstverständnis das Bild der Rechtsschutzpolizei dominant war, erstarkte in den 1980er-Jahren das Bild der Bürgerschutz-Polizei (vgl. ebd., S. 69). Heute ist die Polizeiarbeit in Deutschland geprägt durch das Spannungsverhältnis zwischen den Paradigmen *smart-policing* und *zero-tolerance* (vgl. ebd., S. 69–70). Während auf der einen Seite eine demokratische Polizei gefordert wird, die ziviler, bürgernäher und weniger martialisch auftritt, verlangt das zweite Paradigma »Ruhe und Ordnung, Effizienz, Kontrolle, Dominanz gegenüber Minderheiten und [die] Sauberkeit einer Gemeinde bzw. Gesellschaft« (ebd., S. 70). Hier bildet sich eine Auseinandersetzung zwischen den Akteur*innen verschiedener Hegemonieprojekte über Rechtsstaatlichkeit, Staatsgewalt, Demokratie und Polizei ab. In den siebziger Jahren war eine harte, martialischen Polizeimännlichkeit hegemonial, die sich am Stereotyp des Kriegers orientierte. Sie ist als Rollenbild noch immer präsent, prägt aber vor allem spezialisierte Einheiten wie Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (vgl. ebd., S. 71–72).

Im sonstigen Polizeialltag wird diese aggressive Form der Männlichkeit mittlerweile eher als Problem denn als Ressource wahrgenommen. Während der strukturelle, gesetzliche Rahmen der Polizeiarbeit eher zu smart-policing tendiert und dieses Paradigma oft auch durch die Polizeiführung unterstützt wird, löst der Verlust der traditionellen, aggressiven Rolle bei den Beamt*innen auf den unteren Ebenen oft Abwehr- und Insuffizienzgefühle aus (vgl. ebd., S. 69). Diese Spannung lässt sich auch gerade bei den Kämpfen zwischen Polizei und Asylsuchenden um die Durchsetzung von Überstellungen beobachten. Auf der einen Seite gibt es brutale, gewaltsame Behördenpraxen um Widerstand zu brechen, die immer wieder in polizeiliche Übergriffe übergehen. Ein Beispiel hierfür ist die Tötung von Amir Ageeb während einer Abschiebung aus Frankfurt a.M. 1999 durch Beamt*innen des Bundesgrenzschutzes (siehe Kapitel 6.2.1.4). Der von mir interviewte Polizist traute seinen Kolleg*innen auch heute noch die Anwendung solcher Gewaltmittel bis zur polizeilichen Tötung von Abzuschiebenden zu:

> »Pol: Aber, das, diese Geschichte [die Tötung von Amir Ageeb; DL], die ist mir noch sehr, sehr lebendig vor Augen. Und ich weiß, das wurde halt im Vorfeld halt häufig gemacht. […] Und da war es ja auch so, dass dann halt, also, ich selber habe es nicht gemacht, ich habe es nur immer wieder gehört, dass es halt diese Technik gab, dass du diese Leute halt zu Boden gedrückt hast im Flugzeug, dass sie halt so wenig Luft bekommen, dass sie auch nicht schreien können. Weil sie meistens schreien. Und der Flugzeugkapitän, meistens von der Lufthansa dann gesagt hat, er fliegt nicht mit denen.
> DL: […] Glaubst du, dass so etwas noch passiert, also passieren könnte?
> Pol: Ja, jederzeit.« (Interview mit einem Polizeibeamten der Landespolizei, ehemals Bundespolizei, 2018)

Auf der anderen Seite wurde mit Inkrafttreten der Best.-Rück.-Luft durch die Polizeiführung die Losung »Keine Rückführung um jeden Preis« ausgegeben (vgl. Bundespolizei 2016, S. 24).

Die offizielle Linie der Polizeiführung muss nicht die Praxen der Praktiker*innen prägen und Polizeiübergriffe gerade gegen People of Color sind auch heute noch ein ebenso bekanntes wie dringendes Problem (vgl. Behr 2006, S. 79–84). Hierbei reicht die Spanne der Übergriffe von polizeilichen Tötungen bis zu symbolischen Machtdemonstrationen und Erniedrigungen wie sie der Hungerstreikkollege von M in seinem Brief nach der Überstellung aus Eisenhüttenstadt beschrieb (siehe Kapitel 6.1.5). Trotzdem wurden durch die Kämpfe um die Gestaltung der Polizei wichtige Veränderungen angestoßen. Eine davon war die Einführung der kirchlichen Abschiebebeobachtung an verschiedenen Flughäfen. Auch in manchen Einheiten hat sich polizeiliche Arbeit verändert. Die Abschiebebeobachtung vom Frankfurter Flughafen beschreibt die Stimmung unter den Beamt*innen der Bundespolizei als sachlich:

> »DL: Und wie ist die […] Stimmung […], in der das ganze abläuft. Also die ist wahrscheinlich ja auch unterschiedlich, aber, ist das eher so ruhig und…
> AB: Also es ist schon sehr sachlich. Dieser grobe Polizeiton, den wir uns da, oder den man vielleicht von der Straßenpolizei, wie wir sie auch ganz gerne mal nennen, während Demonstrationen, kennen, der herrscht jetzt bei der Bundespolizei nicht. Ne, also du hast da jetzt irgendwie nicht den Polizeibeamten, der bei den Demonstrationen ganz gerne mal die Sau rauslässt, sondern das ist schon alles sehr sachlich und sehr ruhig.« (Interview mit der Abschiebebeobachtung an einem Flughafen, 2017)

Dabei haben die Polizist*innen bei Abschiebungen in der Realität der Auseinandersetzungen nicht das Monopol auf Gewalt. Wie bei vielen operativen Auseinandersetzungen ist die Kapazität zum Einsatz von Gewalt eine wichtige Ressource. Obwohl gemäß der Erfahrung der Abschiebebeobachtung die Mehrzahl der Personen

während des Aufenthalts im Abschiebetrakt der Bundespolizei eher resigniert auftritt und die Abschiebung passiv über sich ergehen lässt, gibt es auch immer wieder Personen, die Widerstand leisten, sich selbst verletzen oder Polizeibeamt*innen angreifen:

> »AB: Die Menschen sind manchmal wirklich zu allem bereit. Ja, wenn jemand auch eine Rasierklinge schluckt, da sieht man ja, dass die halt auch, ne. Oder die verstecken halt auch viel. Also es werden ja Messer gefunden, oder es werden Rasierklingen gefunden, in unterschiedlichsten Körperöffnungen. Ja, wie gesagt, die werden dann halt schon mit Plastik oder mit Klett an Händen und Füßen dann gefesselt. [...] Und es ist denen auch klar, dass, also die unterhalten sich ja auch untereinander und die sagen das ja manchmal auch, ich werde jetzt wieder zurückgebracht in den Knast beispielsweise, also habe ich schon ganz häufig, hat mir das schon jemand gesagt und da klatschen die erstmal, weil ich es geschafft habe, nicht zu fliegen. Ja. Und wenn ich dann noch sage, ich habe noch Beamte verletzt, dann klatschen die noch lauter. Also ne, es muss nicht unbedingt dieser letzte Akt sein, ich halte mich jetzt hier an diesem Leben hier fest, weil ich so verzweifelt bin. Das gibt es sicher auch. Aber es gibt eben auch das Pendant dazu, dass man einfach sagen muss, ja. Die Leute, die wollen halt und die sind das gewohnt, die sind Gewalt gewohnt, die sind Gewalt sich selbst und anderen gegenüber gewohnt. Oder es sind Gefährder.
> DL: Okay. Und kommt es oft vor, dass auch Beamte verletzt werden?
> AB: Ja. [...] Ja, es wird geschlagen, es wird getreten. Es wird gespuckt. Und da ist halt immer das gefährliche wegen den Ansteckungsgefahren und Krankheiten. Also der Beamte muss dann auch zum Schnelltest. Es wird gebissen.« (Ebd.)

In solchen eskalierten Situationen werden viele Abschiebemaßnahmen abgebrochen, gerade wenn es sich um unbegleitete Abschiebungen handelt. Operative Kämpfe sind in viel höherem Maße als hegemonieorientierte oder bürokratische Kämpfe durch Gewalt geprägt. Freiheitsentzug, Isolation, Selbstverletzung, Suizid, Fesselung, Erniedrigung, Flucht, Verstecken, polizeiliche Übergriffe, Angriffe auf Polizeibeamt*innen und Sterbenlassen prägen die Auseinandersetzungen auf diesem Feld.

Diese paradoxe Anforderung aus einerseits den politischen Forderungen nach »konsequenterer« Abschiebepraxis und andererseits dem – durch die Polizeiführung und den rechtlichen Rahmen – begrenzten Mandat Gewalt einzusetzen, kann zu Frustration unter den Polizeibeamt*innen führen. Diese Frustration wiederum bildet eine Grundlage für zukünftige polizeiliche Übergriffe. Das ist auch der Polizeiführung mancher Einheiten als Problem bewusst und die Polizist*innen leben die entsprechende Frustration zumindest nicht in Anwesenheit der interviewten Abschiebebeobachter*in aus:

> »DL: Aber erlebst du so eine Frustration? #00:39:05-0#
> AB: Bei der Bundespolizei? Also das die jetzt nach der abgebrochenen Maßnahme so vor sich hinfluchen und schimpfen, oder, weiß ich nicht, dass es Äußerungen gibt, na ja, der kommt ja sowieso wieder, dann wird der sein blaues Wunder erleben, oder so was nicht. Und das ist auch wichtig. Ich meine auch, dass die Gruppenleiter wie auch der Inspektionsleiter da ein ganz gutes Auge auf ihr Personal haben. Denn diese Frustration, die darf sich ja gerade nicht aufbauen, in der Abteilung. Ja, dass würde ja nur zu weiteren Eskalationen führen, ja. Wenn jetzt jede abgebrochene Maßnahme da von dem Polizisten persönlich genommen wird, dann ist er in der Abteilung zumindest nicht richtig. […] Also nichts weiter kann ich halt, weil wenn die jetzt untereinander in der Kaffeeküche sitzen ist es sicherlich nochmal was anderes, aber ich kann das zumindest nicht bestätigen.« (Ebd.)

Solche Frustration bauen Polizeibeamt*innen dabei nicht nur bei abgebrochenen Maßnahmen und Gewalt gegen Beamt*innen auf, sondern auch durch die Erfahrung der eigenen Machtlosigkeit gegenüber der auf Verschleierung und Kontrollverlust zielenden operativen Praxen ihres Gegenübers:

> »PS: Woran Polizisten verrückt werden ist, dass sie Rechtsbrüche sehen und nichts tun können. [DL: Okay] Und das verstehe ich. Also, das ist so eine der Sachen. Also die, einen Polizist muss es nervös machen, wenn die Sachen in Unordnung geraten. Und wenn du Leute hast mit drei, also du findest die im System mit drei Identitäten und die vierte wird richtig sein. Die weiß bloß keiner.« (Interview mit einem Polizeiseelsorger der Landespolizei, 2017)

In solchen Auseinandersetzungen erfordert professionelle Polizeiarbeit ein Rollenverständnis, welches im Gegensatz zu den Potenzphantasien aggressiver Männlichkeit Raum für Ohnmacht und Unübersichtlichkeit bietet.

Die Umsetzung der Dublin-Verordnung produziert im Kontext der Kämpfe im Dublin-Regime sinnlose oder widersprüchliche Effekte. So beschreibt der Polizeibeamte im Interview seine Zweifel an der Sinnhaftigkeit von Anzeigen wegen unerlaubter Einreise während des Sommers der Migration bei Reisenden auf dem Korridor:

> »Pol: Aber andererseits, wenn man sich, die Frage haben wir uns oft gestellt, Frau Merkel zum Beispiel sagt, kommt alle her, oder die werden sogar an den Grenzen abgeholt, mit Bussen rein gefahren, im Land verteilt. Dann ist das ja keine unerlaubte Einreise. Ich habe mich auch teilweise geweigert die Leute anzuzeigen. Weil, warum? Die kamen ja hier her oder werden hier rein transportiert.« (Interview mit einem Polizeibeamten der Landespolizei, ehemals Bundespolizei, 2018)

Diese widersprüchlich und sinnlos anmutenden Effekte verlagern die Verantwortung für einen pragmatischen Umgang auf die Schultern des operativen Personals. Polizist*innen wird gesellschaftlich der Umgang mit politischen Problemen zugemutet, die mit polizeilichen Mitteln nicht gelöst werden können. Deshalb betont der Beamte aus der Polizeiführung auch, dass die Probleme der Dublin-Verordnung nicht auf Dauer durch Polizeiarbeit bearbeitet werden können. Auf politische und gesellschaftliche Probleme müsse mit politischen und gesellschaftlichen Mitteln reagiert werden:

> »Pol-F: Und auf die Aussage, es muss mit politischen und gesellschaftlichen Mitteln geleistet werden und nicht mit polizeilichen, komme ich dann, wenn ich auf die Ausweisungen und gerade auf Dublin komme, natürlich genau wieder auf den Punkt: Wenn ich den Beispielfall habe, jemand ist im Dublin-Verfahren und ist in Italien registriert. Hat aber Verwandte, Bekannte oder sonstwas in Deutschland, taucht aber hier auf, wird hier festgestellt, wird hier geprüft, wird wieder abgeschoben, setzt sich wieder in den Zug, kommt wieder nach Deutschland. Wie lange wollen wir dieses Spiel, jetzt in Anführungsstrichen, auch auf dem Rücken der Polizei machen? Wie oft soll ich den noch nach Italien abschieben? Muss es da nicht andere Regelungen geben? […] Also, die Polizei kann nicht das lösen, was sowohl Gesellschaft, als auch Politik letztendlich durch ganz andere flankierende Maßnahmen in irgendeiner Form bereitstellen muss. Und das Problem von Armut, von Bildungslosigkeit, die werden wir auf diese Art und Weise niemals auf die Reihe kriegen.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Aus der Perspektive der Abschiebebehörden setzen diese lediglich Beschlüsse um, die von anderen Behörden in bürokratischen Verfahren getroffen wurden. Die Ausländerbehörden setzen mit der Organisation der Überstellung die vollziehbare Ausreiseverpflichtung aus dem Dublin-Bescheid des BAMF um, die Polizei handelt in Amtshilfe für die Ausländerbehörden. Im nächsten Kapitel geht es um die bürokratischen Kämpfe im Dublin-Verfahren, mit denen eine Überstellungen noch vor dem Einsatz der Polizei gestoppt werden kann.

6.3 Bürokratische Kämpfe: Behörden- und Gerichtsverfahren

Das behördliche Dublin-Verfahren, *Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der Dublin III-VO* genannt, besteht aus zwei unterschiedlichen Verfahrensebenen, die zusammen das Dublin-Verfahren ergeben.[38] Die eine Verfahrensebene besteht in der

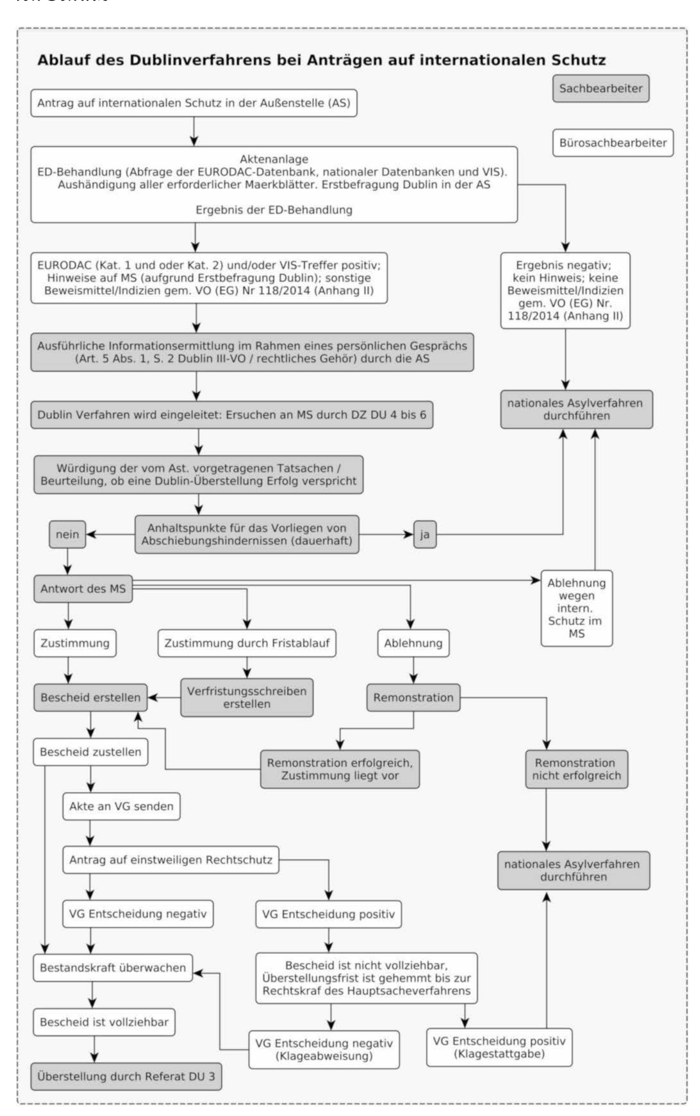
38 Die Darstellung und Diskussion der Rechtsgrundlagen der beschriebenen Behördenverfahren übersteigt den Rahmen dieser Arbeit und bleibt der juristischen Literatur vorbehalten, siehe z.B. Filzwieser und Sprung (2014).

Auseinandersetzung zwischen den Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten und die andere Ebene in der zwischen den Asylsuchenden und den Behörden des Staates, der das Dublin-Verfahren durchführt. Normalerweise beginnt ein Dublin-Verfahren mit einem Asylantrag[39]. Nach dem Asylantrag versuchen Anhörer*innen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge mittels eines Interviews gemäß Art. 5 der Dublin III-Verordnung, der sogenannten »Reisewegsbefragung«, Beweise und Indizien für die mögliche Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats zu dokumentieren. Darüber hinaus werden im Zuge einer erkennungsdienstlichen Behandlung die Fingerabdrücke der Asylantragsteller*in aufgenommen und mit der Eurodac- und der VIS-Datenbank abgeglichen. Ergeben sich hierbei Anhaltspunkte für die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates, wird dieser Mitgliedstaat angefragt, die Zuständigkeit zu übernehmen und damit die Verfahrensebene zwischen den Staaten eröffnet. Hierfür gibt es zwei Varianten von Ersuchen. Übernahmeersuchen – *take charge requests* – werden in Fällen gestellt, in denen noch kein Asylverfahren in einem Mitgliedstaat eröffnet wurde. Rückübernahmeersuchen – *take back requests* – betreffen demgegenüber Fälle mit laufenden oder abgeschlossenen Asylverfahren. Akzeptiert der angefragte Mitgliedstaat durch eine zustimmende Antwort oder durch Zustimmungsfiktion, also durch das Verstreichenlassen der Antwortfrist auf das Ersuchen, die Zuständigkeit, erlässt das BAMF einen Dublin-Bescheid, in dem es die Zuständigkeit für das Asylverfahren feststellt und die Überstellung anordnet oder androht. Gegen ihre Dublin-Bescheide können Asylsuchende vor einem Verwaltungsgericht klagen.

Die Klage gegen einen Bescheid ist dabei das sogenannte Hauptsacheverfahren, das selbst keine aufschiebende Wirkung gegen die Umsetzung des Dublin-Bescheids in Form einer Überstellung hat. Die aufschiebende Wirkung kann im Zuge eines Eilverfahrens durch das Verwaltungsgericht verordnet werden, dies muss aber durch die betroffene Person zuvor gesondert beantragt werden. Geht durch einen Behördenbescheid des BAMF die Zuständigkeit rechtskräftig auf Deutschland über, wird das materielle Asylverfahren in Deutschland begonnen. Erst in diesem Verfahren prüft das BAMF dann inhaltlich, ob die Antragsteller*in Anspruch auf einen internationalen Schutzstatus hat. Das Behörden- und Gerichtsverfahren sind dabei eng mit einander verwoben. Die Funktion des Gerichtsverfahrens ist die rechtliche Überprüfung des Behördenhandelns.

39 Die andere Möglichkeit in das Dublin-Verfahren einzusteigen sind die schon beschriebenen Aufgriffsfälle.

Abbildung 3: Ablauf des Dublinverfahrens bei Anträgen auf internationalen Schutz



Quelle: Eigene Rekonstruktion eines Schaubildes aus der Dienstanweisung des BAMF zu Dublin, BAMF (2017, S. 154). Abkürzungen: AS: Außenstelle, DZ: Dublin Zentrum, DU: Dublin Referate des BAMF, MS: Mitgliedstaat, ED-Behandlung: Erkennungsdienstliche Behandlung, VIS: Visa-Informationssystem, Ast.: Antragsteller, VG: Verwaltungsgericht.

Abbildung 4: Ablauf des Dublinverfahrens in Aufgriffsfällen

Ablauf des Dublinverfahrens in Aufgriffsfällen (kein Antrag auf internationalen Schutz gestellt)

Eingang des EURODAC-Treffers

Sachbearbeiter

Aufgriffsmeldung von ABH bzw. BPOL an DU 2

Bürosachbearbeiter

Aktenanlage durch DU 2

Dublinkriterien prüfen durch DU 2

Dublinkriterien liegen vor

Dublinkriterien liegen nicht vor

aufgreifende Stelle informieren und Akte archivieren

Take Back oder Take Charge erstellen

Zustimmung

Zustimmung durch Fristablauf

Ablehnung

Bescheid erstellen

Verfristungsschreiben erstellen

Remonstration erstellen

Bescheid zustellen (Abdruck an ABH, BPOL) Akte an VG senden

Remonstration erfolgreich, Zustimmung liegt vor

Remonstration nicht erfolgreich

Antrag auf einstweiligen Rechtschutz

aufgreifende Stelle informieren und Akte archivieren

VG Entscheidung negativ

VG Entscheiung positiv

Bestandskraft überwachen

Bescheid ist nicht vollziehbar, Überstellungsfrist ist gehemmt bis zur Rechtskraft des Hauptsacheverfahrens

Bescheid vollziehbar

VG Entscheitung negativ (Klageabweisung)

VG Entscheidung positiv (Klagestattgabe)

Überstellungsmodalitäten durch DU 3 bzw. DU 2 abstimmen

Transferdaten von ABH übersandt

Überstellung vorbereiten

Überstellung durch Referat DU 3 bzw. Referat DU 2

Quelle: Eigene Rekonstruktion eines Schaubildes aus der Dienstanweisung des BAMF zu Dublin, BAMF (2017, S. 155). Abkürzungen: ABH: Ausländerbehörde, BPOL: Bundespolizei, DU: Dublin Referate des BAMF, VG: Verwaltungsgericht.

6.3.1 Behördenverfahren

Die schematische Darstellung der Abläufe aus der Kapiteleinleitung ist zwar richtig, aber stark vereinfacht. Die Realität in den Behörden ist komplexer. Aus Behördensicht gibt es zwei mögliche Verfahrensabläufe, die sich vor allem dadurch unterscheiden, ob durch die betroffene Person in Deutschland ein Asylantrag gestellt wird oder nicht. Der klassische Ablauf ist dabei das Dublin-Verfahren bei einer Person, die in Deutschland einen Asylantrag gestellt hat. Es gibt aber auch Fallkonstellationen in den sogenannten *Aufgriffsfällen*, in denen das BAMF ein Dublin-Verfahren bei Personen durchführt, die keinen Asylantrag in Deutschland gestellt haben. Die Betroffenen in Aufgriffsfällen wurden ohne einen gültigen Aufenthaltsstatus in Deutschland von den Behörden kontrolliert. Diese wiederum betreiben das Dublin-Verfahren, um sie in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen. Die entsprechenden Behördenabläufe im BAMF hat dieses in einer Dienstanweisung zu Dublin zum Stand vom November 2017 (BAMF 2017) schematisch dargestellt (s. Abbildung 3 und 4).

Im Folgenden stelle ich die besonders umkämpften und einflussreichen Schlüsselstellen im Behördenverfahren dar.

6.3.1.1 Zugang zum Dublin-Verfahren – »Nichtinbehandlungnahme«

Die Dublin-Verfahren in Deutschland sind für Asylsuchende, die in Deutschland bleiben wollen, in erster Linie ein Problem. Mit Dublin soll die Zuständigkeit für diese Asylverfahren tendenziell zu den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen verschoben werden. Da sich in Dublin – wie in der Prozessanalyse beschrieben – verschiedene politische Positionen einschreiben konnten, sind in dem heterogenen Produkt auch Verfahrensgarantien im Interesse der Asylsuchenden enthalten. Wegen dieser Verfahrensgarantien gibt es Fälle, in denen es für Asylsuchende von Vorteil ist, in ein ordentliches Dublin-Verfahren aufgenommen zu werden. Deshalb beginnen die bürokratischen Kämpfe in manchen Fällen schon vor dem Dublin-Verfahren, in Form von Kämpfen um den Zugang zum Verfahren. Ein konkretes Beispiel für einen solchen Fall ist die dargestellte Geschichte von M (siehe Kapitel 6.1).

In diesem Fall weigerte sich das BAMF, den Asylantrag von M in Behandlung zu nehmen. Stattdessen führte die Bundespolizei eine reduzierte Form eines Dublin-Verfahrens durch. Damit entsprachen die beiden Behörden einer internen Weisung des Bundesministeriums des Innern vom 03. März 2006 (BMI 2006). In dieser gibt das Bundesministerium des Inneren im Rahmen der Fachaufsicht über das BAMF und Bundespolizei die folgende Weisung:

> »In Fällen, in denen Drittstaatsangehörige an der Grenze bzw. nach unerlaubter Einreise im Grenzraum von den mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden festgestellt bzw. aufgegriffen wer-

den und ein Aufnahme- oder Wiederaufnahmeverfahren gegenüber einem anderen Teilnehmerstaat [gemeint ist ein Dublin-Verfahren; DL] eingeleitet wird, ist ein von diesem Ausländer gestellter Asylantrag, der ggf. aus der Haft heraus vom Antragsteller oder seinem Bevollmächtigten an das Bundesamt übermittelt wird, nicht in Behandlung zu nehmen.« (Ebd.; Herv. i. Orig.)

Diese Weisung ist bemerkenswert. Für die Durchführung von Asylverfahren und damit auch für Dublin-Verfahren ist in Deutschland prinzipiell das BAMF zuständig (§ 5, Abs. 1 AsylG). In einem solchen Dublin-Verfahren kann das BAMF dabei die Nichtzuständigkeit Deutschlands durch einen Dublin-Bescheid feststellen und eine Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat einleiten. In dem Verfahren von M war all dies nicht passiert – wie vom Bundesministerium des Inneren angewiesen, weigerten sich die Polizei und das Bundesamt das Dublin-Verfahren durchzuführen. Stattdessen wurde direkt eine Überstellung nach Ungarn organisiert. Das Dublin-Verfahren wird also nicht ergebnisoffen betrieben, sondern nur technisch abgewickelt. Die Überstellung als von der Behörde angestrebtes Ziel des Dublin-Verfahrens ist in diesem Fall von Anfang an gesetzt:

»DL: Diese Nichtinbehandlungnahme des BAMF: So wie ich das verstehe, also wie ich mir das vorstelle, ist, jemand stellt einen Asylantrag bei der Polizei. Dann wird der an das BAMF weitergeleitet. Die nehmen den erst einmal auf und checken dann erst einmal Eurodac oder machen so ein Dublin-Interview. Und eröffnen ja erst kein inhaltliches Asylverfahren, sondern machen erst einmal dieses Dublin-Verfahren.
RA2: Nicht einmal das. Sie machen eigentlich nur, sie wickeln eigentlich nur technisch über das Dublin-Verfahren ab. Aber zu Dublin-Verfahren würde ja eigentlich gehören, auch das Selbsteintrittsrecht zu prüfen. Das haben sie aber gar nicht gemacht, sondern sie haben nur eine rein technische Abwicklung, also nur die Kommunikation mit dem Mitgliedsstaat. Also eigentlich versucht die Bundespolizei als erstes, eine reine Zurückschiebung zu machen, zu sagen, wir haben hier 30 Kilometer, der kommt aus Polen und sofort wieder zurück. Wenn das nicht klappt, weil es irgendwie nicht so schnell möglich ist, weil er einen Asylantrag stellt, weil es irgendwie alles so ein bisschen komplizierter ist, die Rückabwicklung, dann versuchen sie das über das Dublin-Verfahren, die Verpflichtung, den wieder zurückzunehmen.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Nach über sechs Jahren Anwendungspraxis stellten die Verwaltungsgerichte schließlich die Rechtswidrigkeit dieser Weisung gerichtlich fest. Der erste positive gerichtliche Beschluss zu einem Antrag gegen eine Nichtinbehandlungnahme wurde am 22. November 2012 vom VG München erlassen (VG München 2012):

> »Offenbar geht die Antragsgegnerin unter Hinweis auf eine dem Gericht nicht bekannte Weisung des Bundesministeriums des Innern davon aus, dass für Fälle der vorliegenden Fallgestaltung (Asylantragstellung nach grenznahem Aufgriff nach § 18 Abs. 3 AsylVfG – von der Antragsgegnerin als »Aufgriffsfall« bezeichnet), eine Sonderregelung bestehen würde, die sie dazu ermächtige, den Asylantrag in einem solchen Fall nicht in Behandlung zu nehmen. Eine solche gesetzliche Regelung existiert jedoch nicht. […] Daneben hat die Antragsgegnerin, sobald auch in der Bundesrepublik Deutschland ein Asylantrag gestellt wird, mindestens eine Entscheidung über den nach Art. 3 Abs. 2 Dublin II-VO möglichen Selbsteintritt zu treffen und einen Bescheid nach § 31 AsylVfG zu erlassen.« (Ebd.)

Auch im Fall von M wurde das Bundesamt nach langen Kämpfen gerichtlich verpflichtet, den gestellten Asylantrag in Behandlung zu nehmen. Die Rechtsanwältin schildert den Verlauf der juristischen Auseinandersetzung:

> »RA2: Und er hat dann einen Asylantrag gestellt und dieser Asylantrag ist aber nicht in Behandlung genommen worden. Das ging auf eine damalige Weisungslage zurück vom BMI, gegen die wir schon seit längerer Zeit Sturm gelaufen sind. Ja, weil die eben dazu führt, dass das Bundesamt den Leuten einen Brief schreibt, in dem drin steht, ja sie haben einen Asylantrag gestellt, den nehmen wir nicht in Behandlung. Richten sie bitte, also ihr Asylbegehr an die Bundespolizei, die damit aber überhaupt gar nichts macht. Und da war dann das, das Verwaltungsgericht München das erste, was da gesagt hat, das ist ja total absurd. Und das Verwaltungsgericht Frankfurt/Oder war dann das zweite Gericht letztendlich. […] Hinzu kam bei ihm, warum das kompliziert war, das so ein bisschen strittig war, welches Verwaltungsgericht überhaupt zuständig ist. Da er da im Raum Dresden inhaftiert worden ist, war es zuerst Verwaltungsgericht Dresden, was einfach bis heute findet, dass Ungarn überhaupt gar kein Problem ist. Dass man die Leute dahin zurückschieben kann. Ähm und was auch überhaupt kein Problem damit hat, mit dieser Nicht-Inbehandlungnahme. […] Und ich glaube, als ich in das Verfahren gekommen bin, war zuerst die Verpflichtung, diesen Asylantrag überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. […] Vom Bundesamt. Das hat das Verwaltungsgericht dann auch gemacht. Hat auch gesagt, der, das Bundesamt muss den in Behandlung nehmen, so eine Nicht-Inbehandlungnahme hat keine Gesetzesgrundlage […]. Dann war es, meine ich, auch in diesem Fall so, dass das Bundesamt das einfach ignoriert hat und da weiter, also weiter nichts getan hat. Und dann war ich in einer Situation, die wirklich relativ verrückt war, weil du einen positiven Beschluss hattest, an den sich die Verwaltung nicht gehalten hat. Ja, also die Judikative hat entschieden und die Exekutive hat es ignoriert. Und dann musste ich einen erneuten Rechtsschutzantrag stellen auf Sicherstellung der Vollstreckung dieses Beschlusses. […] Und dann hat das Gericht dem Bundesamt im Falle der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld angedroht. […] Und das Lustige in Anführungsstrichen war, dass ich zu der Zeit gerade eine Tagung hatte, wo auch die höchste BAMF-Vertreterin für den Fachbereich anwesend war, und wo es am Morgen noch hieß, wir wissen

nicht genau. Und am Nachmittag hatte ich dann, ähm das BAMF hat jetzt einen Zwangsgeld angedroht bekommen. Ja, das war irgendwie total verrückt. Und Sie meinte dann zu mir, ja sie ruft jetzt gleich in Nürnberg an, dass es jetzt endgültig gestoppt wird.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Laut der Anwältin war es der Fall von M, der schließlich dazu geführt hat, dass die rechtswidrige Praxis der Nichtinbehandlungnahme aufgegeben wurde.

Das Vorgehen des BMI ist dabei nicht untypisch für die Verfahrensstrategien der exekutiven Behörden in den Kämpfen um Dublin. Es lassen sich immer wieder Weisungen oder Praxen der Behörden beobachten, die je nach Interpretation die Grenzen des rechtlich Möglichen ausreizen oder die Rechtswidrigkeit bewusst in Kauf nehmen. Das entsprechende Behördenhandeln wird dann immer wieder durch Gerichte korrigiert – in den Jahren zwischen der Einführung der Praxis und der Korrektur durch die Gerichte können die Behörden die letztendlich für rechtswidrig erklärte Praxis aber faktisch umsetzen. Im Fall der Weisung des BMI vom März 2006 dauerte es etwa sechs Jahre, bis das VG München die Rechtswidrigkeit dieser Weisung des BMI feststellt und dann noch ein weiteres Jahr und weitere diesbezügliche Urteile anderer Verwaltungsgerichte, bis das BMI die Weisung zurücknehmen musste. Dass das BAMF im Fall von M sogar das Verwaltungsgerichtsurteil zuerst ignorierte und erst auf die Androhung eines Zwangsgeldes hin reagierte, betont das opportunistische Verhältnis der beteiligten Behörden zu Praxen, die an die Grenze der Rechtswidrigkeit stoßen oder diese überschreiten.

6.3.1.2 Im Behördenverfahren

Obwohl es im letzten Kapitel viel um Aufgriffsfälle ging, beginnt ein behördliches Dublin-Verfahren in der Regel mit einem Asylantrag. Das BAMF reagiert auf diesen Antrag in einem ersten Schritt mit der Anlage einer Asylverfahrensakte. Die Akte ist die zentrale Technologie sowohl des behördlichen als auch gerichtlichen Asylverfahrens. In der Akte werden alle für das Verfahren relevanten Informationen chronologisch gesammelt und bildet damit die Grundlage der Arbeit des juridischen und administrativen Personals. Nur was Eingang in diese Akte findet, kann als Grundlage der Entscheidungen in den bürokratischen Verfahren herangezogen werden. Entsprechend ist eine der zentralen Auseinandersetzungen in bürokratischen Kämpfen die Dokumentation der Wirklichkeit in einer für die eigene Verfahrensstrategie geeigneten Form.

In der Akte nimmt das Personal des BAMF die personenbezogenen Daten der Antragsteller*in auf. Die Antragsteller*in wird erkennungsdienstlich behandelt, ihre Fingerabdrücke und personenbezogenen Daten werden mit der Eurodac-Datenbank, nationalen Datenbanken und dem Visa-Informationssystem (VIS) abgeglichen. Nach der Übergabe von Merkblättern mit Informationen zum Verfahren, füllen Angestellte des Asylverfahrenssekretariats des BAMF im Rahmen

der sogenannten »Erstbefragung zur Zulässigkeit« einen Fragebogen aus, der dazu dient »alle Sachverhalte zu erfassen, die die Zuständigkeit eines anderen MS [Mitgliedstaat; DL] begründen können«. Ergeben sich aus den Datenbankabfragen, den Antworten der Antragsteller*in im Fragebogen oder bei der Suche nach sonstigen Hinweisen keine Indizien für die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats, eröffnet das BAMF ein nationales Asylverfahren. In diesem Fall stellt das BAMF also kein (Wieder-)Aufnahmeersuchen an einen anderen Mitgliedstaat und entsprechend wird kein Dublin-Verfahren zwischen zwei Mitgliedstaaten eröffnet.

Findet das Personal des BAMF Hinweise auf die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats, führt im nächsten Schritt eine Mitarbeiter*in des gehobenen Dienstes aus einer Außenstelle des BAMF ein sogenannten *Persönliches Gespräch* mit der Antragsteller*in. Dieses persönliche Gespräch wird auch als *Anhörung zur Zulässigkeit* oder *Dublin-Zweitbefragung* bezeichnet. Im Gegensatz zu der an einem standardisierten Fragebogen orientierten Erstbefragung ist dieses Gespräch offen gehalten. Das Interview wird bei Bedarf von einer Sprachmittler*in begleitet, protokolliert und das Protokoll zur Akte genommen. Was die asylsuchende Person in diesem zweiten Interview sagt, kann sehr großen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben. Ihre Aussagen werden, vermittelt durch Übersetzung und Protokoll, zur Akte genommen und zu einer zentralen Grundlage der weiteren behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen.

Da sich die Gründe und der Ablauf einer Fluchtmigration in der Regel nicht abschließend durch Beweise rekonstruieren lassen, sind die Entscheider*innen und Richter*innen auf ihre Einschätzung der Glaubwürdigkeit der Narration der Asylsuchenden angewiesen. In einem von mir geführten Interviews schildert ein Verwaltungsrichter seine Gedanken zu den Aussagen der Asylsuchenden folgendermaßen:

> »R: Ja. In gewisser Weise musst du dich selbst ja auch davor hüten, einen zu starken Zynismus zu entwickeln. Weil, natürlich wird es Fälle geben, wo Leute erfundene Geschichten erzählen. Und die sollst du auch kritisch hinterfragen. Und willst einerseits die, die erfundene Geschichten erzählen, raus picken und umgekehrt, diejenigen, die das gerade nicht machen und die wirkliche Verfolgungsschicksale haben, die sollen dir nicht durchrutschen. Und das heißt auf der einen Seite kannst, sollst, musst du kritisch bohren. Ja, musst halt eben deinen Weg austarieren, wie, wann und was du Leuten glaubst. Und dir dazu auch sehr belastende Sachen anhören. Also, gerade, wenn du dich nicht auf die Position stellst und sagst, das ist sowieso alles gelogen. Und du musst damit eben einen Umgang finden und das ist nicht so einfach.« (Interview mit einem Richter am Verwaltungsgericht, 2018)

Der Richter spricht an dieser Stelle sowohl über das inhaltliche Asylverfahren, in dessen Interview im Wesentlichen nach der Verfolgungsgeschichte gefragt wird, als auch über das gerade beschriebene zweite Dublin Interview und die entsprechenden mündlichen Vorträge der Asylsuchenden vor Gericht im Klageverfahren. Dabei betont er kurz nach der zitierten Stelle, dass seine Ausführungen in besonderem Maße für die inhaltlichen Asylverfahren gelten würden, da die entscheidenden Punkte in den Dublin-Verfahren oft technischer wären und sich die Frage der Glaubwürdigkeit deshalb in den Dublin-Verfahren weniger stark stellen würden. Trotzdem ist auch für die Dublin-Verfahren richtig, dass in Fällen von Asylsuchenden mit guten Gründen für eine Zuständigkeit Deutschlands die Verfahren negativ ausgehen können, wenn Behörden und Gerichte der Narration der asylsuchenden Person nicht glauben. Umgekehrt kann auch in Dublin-Verfahren eine überzeugende Narration nicht stattgefundener Ereignisse die Grundlage einer positiven Verfahrensentscheidung sein.

Im Verfahrensverlauf wird nach diesem offenen zweiten Interview dann durch die Mitarbeiter*innen des Dublinzentrums DU 4 bis 6 mit einem Aufnahme- oder Wiederaufnahmeersuchen das Dublin-Verfahren zwischen zwei Mitgliedstaaten eröffnet. Durch solche Ersuchen fragt ein Mitgliedstaat einen anderen Mitgliedstaat an, die Verantwortung für das vorliegende Asylverfahren zu übernehmen und löst Antwortfristen aus. Für eine Antwort auf ein Übernahmeersuchen mit Eurodac-Treffer und ohne Haft hat der ersuchte Mitgliedstaat beispielsweise zwei Monate Zeit (Dublin III-VO, Art. 22 Abs. 1), in einer entsprechenden Konstellation bei einem Rückübernahmeverfahren zwei Wochen (Dublin III-VO, Art. 25 Abs. 1). Will ein ersuchter Mitgliedstaat die Verantwortungsübernahme für ein Asylverfahren an dieser Stelle im Verfahren verhindern, muss er innerhalb der vorgeschriebenen Frist antworten und die Zuständigkeit von sich weisen. Lässt er die Frist verstreichen geht die Zuständigkeit durch die sogenannte Zustimmungsfiktion auf den angefragten Staat über.

In den ersten Jahren der Umsetzung des Dubliner Übereinkommens wurden an dieser Stelle im Verfahren Kämpfe zwischen den Mitgliedstaaten ausgefochten, in deren Verlauf die ersuchten Mitgliedstaaten die Ersuche ablehnten, weil sie die Beweise und Indizien als nicht hinreichend ansahen. Die Eurodac Datenbank hat durch die Dokumentation der Fingerabdrücke bei Asylantragstellung und bei Kontrollen im Kontext von unerlaubten Grenzübertritten diese Praxis der Mitgliedstaaten erschwert. Trotzdem kommt es an dieser Stelle immer wieder zu Kämpfen. Während Italien während meiner Feldforschung den Ruf hatte, Ersuche in der Regel zu ignorieren und dadurch unabhängig vom Inhalt der Anfrage im Behördenverfahren durch die Zustimmungsfiktion zuständig zu werden, lehnte Ungarn Ersuche oft mit pauschalen Setzungen über mangelnde Kapazitäten für die Annahme von Überstellungen ab (siehe Kapitel 6.2.2.2).

Lehnt der ersuchte Mitgliedstaat die Zuständigkeitsübernahme ab, kann der ersuchende Mitgliedstaat innerhalb von drei Wochen im Zuge einer sogenannten Remonstration eine erneute Prüfung des Ersuchens verlangen. Antwortet der ersuchte Mitgliedstaat auf diese Remonstration nicht oder negativ, geht die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat über und ein nationales Asylverfahren muss begonnen werden (BAMF 2017, Abschn. Remonstration). Sobald nach einer positiven Antwort oder dem Ablauf der Antwortfrist die Zuständigkeit auf den ersuchten Mitgliedstaat übergeht, beginnt die Überstellungsfrist zu laufen. Ab dem Zuständigkeitsübergang hat der überstellende Mitgliedstaat in der Regel sechs Monate Zeit, die Überstellung durchzuführen. Findet die Überstellung nicht erfolgreich innerhalb dieses Zeitraums statt, geht die Zuständigkeit auf den überstellenden Staat über. Diese Frist spielt bei den Kämpfen um die Umsetzung der Überstellungen eine entscheidende Rolle (siehe Kapitel 6.2.1.2).

Während des ganzen Dublin-Verfahrens hat der ersuchende Mitgliedstaat das Recht, sich unabhängig von den Zuständigkeitskriterien in der Dublin-Verordnung durch einen sogenannten *Selbsteintritt* für das Asylverfahren zuständig zu erklären. Tut er das nicht und es gibt einen Zuständigkeitsübergang, wird dieser vom BAMF durch einen *Dublin-Bescheid* erklärt. Dabei vergehen in vielen Fällen zwischen dem Zuständigkeitsübergang und der Zustellung des Bescheids Wochen oder Monate (siehe Kapitel 6.2.1.2). Der in der Dienstanweisung zu Dublin vorgegebene Tenor des Bescheids zum Stand vom Juni 2017 lautet:

> »1. Der Asylantrag wird als unzulässig abgelehnt. (entfällt bei Aufgriffsfällen)
> 2. Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes liegen nicht vor.
> 3. Die Abschiebung nach (*1) DÜ-Staat) wird angeordnet. (Abschiebungsanordnung)
> oder
> Der Antragsteller wird aufgefordert, die Bundesrepublik Deutschland innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieser Entscheidung zu verlassen. Sollte der Antragsteller die Ausreisefrist nicht einhalten, wird er (*1) DÜ-Staat) abgeschoben. Der Antragsteller kann auch in einen anderen Staat abgeschoben werden, in den er einreisen darf oder der zu seiner Rückübernahme verpflichtet ist. (Abschiebungsandrohung)
> 4. Das gesetzliche Einreise- und Aufenthaltsverbot gemäß § 11 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes wird auf (*2) Dauer in Monaten) ab dem Tag der Abschiebung befristet.« (BAMF 2017, Abschnitt »Das Dublinverfahren in Kürze«)

Dabei wird in der Erläuterung der Tenorierung in der Dienstanweisung darauf hingewiesen, dass in der Regel eine Abschiebungsanordnung erlassen werden soll. Nur wenn inlands- oder zielstaatsbezogene Abschiebehindernisse vorliegen, die voraussichtlich noch vor dem Ende der Überstellungsfrist ihre Gültigkeit verlieren,

dann soll in dem Bescheid eine Abschiebungsandrohung ausgesprochen werden. Den Schluss des Bescheids bildet eine Rechtsbehelfsbelehrung, in der auf die Möglichkeit einer Klage und eines Eilantrages gegen den Bescheid verwiesen wird.

Sowohl für die Klage als auch für den Eilantrag läuft eine Rechtsmittelfrist von einer Woche. Diese Frist kann eine große Hürde für Asylsuchende darstellen. Denn obwohl es möglich ist, die Klage und den Eilantrag formlos bei dem zuständigen Verwaltungsgericht einzureichen, suchen viele Betroffene davor nach einer Asylverfahrensberatung durch eine Berater*in oder nach einem Beratungsgespräch durch eine Rechtsanwält*in. Viele suchen sich erst eine Anwält*in, wenn der Bescheid zugestellt wird. Innerhalb von einer Woche einen Termin bei einer Asylrechtskanzlei zu bekommen ist oft ein Problem, insbesondere seit der erhöhten Auslastung der Kanzleien nach 2015. Für Asylsuchende, die ihre eingehende Post nicht am Tag der Zustellung zur Kenntnis nehmen, die keinen direkten Zugang zu Beratungseinrichtungen bzw. Anwaltskanzleien haben oder die sich die Anzahlung auf die Anwaltskosten nicht leisten können, führt die Einwochenfrist zu einem faktischen Rechtsmittelausschluss. Die Verfügbarkeit von kurzfristiger Rechtsberatung ist ein entscheidender Faktor in bürokratischen Auseinandersetzungen.

6.3.2 Gerichtsverfahren

Wenn Asylsuchende gegen ihren Dublin-Bescheid klagen und einen Eilantrag stellen, eröffnen sie damit neben dem Behördenverfahren noch das parallel laufende Gerichtsverfahren. Spätestens also mit dem Übergang vom Behörden- zum Gerichtsverfahren werden Anwält*innen zu zentralen Akteur*innen in den bürokratischen Kämpfen, in denen diese und die Asylsuchenden als Mandant*innen sich gemeinsam mit den Mitarbeiter*innen des BAMF vor den Gerichten auseinandersetzen.

Die Auseinandersetzungen um Asyl und Aufenthaltsrecht bestimmen die Arbeit der deutschen Verwaltungsgerichte aktuell wie kein anderes Rechtsgebiet: Im Jahr 2019 waren die Top 3 der erledigten Hauptsacheverfahren vor den Verwaltungsgerichten in den folgenden Rechtsgebieten: Asylrecht (45,7 %), Dublin-Verfahren (9,3 %) und Ausländerrecht (6,7 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2020, S. 12). Zum Stichtag 31.12.2019 waren vor den deutschen Verwaltungsgerichten 254.044 Gerichtsverfahren in Asylsachen anhängig (vgl. Bundesregierung 2020b, S. 54), gegen 75 % der ablehnenden Asylbescheide wurde 2019 eine Klage erhoben (vgl. ebd., S. 61). Unter den 2019 insgesamt 154.479 in Asylsachen getroffenen Gerichtsentscheidungen (vgl. ebd., S. 56) führten in 26.012 Fällen die Gerichtsentscheidungen dazu, dass zuvor abgelehnte Asylsuchende doch noch einen Schutzstatus erhielten. Bezogen auf Dublin wurden 2019 19.190 Eilanträge eingelegt und 31.189 Klagen gegen Dublin-Bescheide erhoben (Hauptsacheverfahren) (vgl. ebd., S. 59–60).

Die Trennung zwischen Behörden- und Gerichtsverfahren ist keine zeitliche. Während das Gerichtsverfahren läuft, läuft auch das Behördenverfahren weiter. Das Behördenverfahren ist das Dublin-Verfahren zwischen dem BAMF und einer asylsuchenden Person beziehungsweise zwischen der Dublin Unit Deutschlands und der eines anderen Mitgliedstaates. Das Gerichtsverfahren ist das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, in dem die asylsuchende Person gegen den Bescheid der Behörde vorgeht und in dem das Verwaltungsgericht das Verwaltungshandeln des BAMF rechtlich prüft und gegebenenfalls durch ein Urteil korrigieren kann. In einem Interview beschreibt ein Verwaltungsrichter seine Aufgabe in den Dublin-Verfahren folgendermaßen:

> »R: Und, meine Arbeit ist dann die inhaltliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung. Da kommen wir jetzt zu dem Unterschied zwischen dem, was ich dir anfangs beschrieben habe. Zwischen der Klage und den Eilverfahren. Die Eilverfahren, die werden quasi immer rein nach Aktenlage entschieden, weil die auch schnell entschieden werden sollen. Und das bedeutet in diesen Eilverfahren bekomme ich die Person nie zu Gesicht, sondern das geht rein nach Aktenlage.« (Interview mit einem Richter am Verwaltungsgericht, 2018)

Die Klage und das Eilverfahren werden gleichzeitig innerhalb der einwöchigen Frist nach der Bescheidzustellung erhoben beziehungsweise beantragt. Wie der Richter in dem Interview betont, ist das Eilverfahren so gestaltet, dass es möglichst schnell durchgeführt werden kann – es gibt keine mündliche Verhandlung. Richter*innen treffen hier ihre Entscheidung allein auf Grundlage schriftlicher Auseinandersetzungen zwischen den Parteien und sonstiger Dokumente in der Akte. In den Eilverfahren geht es um die Frage, ob eine erhobene Klage eine aufschiebende Wirkung gegen den Vollzug des Dublin Bescheides, also gegen die Überstellung, hat. Dabei tritt der Schutz vor einer Überstellung direkt durch das Stellen des Eilantrags ein. Wenn die Richter*in den Eilantrag annimmt, wird die aufschiebende Wirkung bis zum Urteil im Klageverfahren verlängert. Entscheidet sich eine Richter*in gegen den Eilantrag, endet die aufschiebende Wirkung des Eilantrags. Die Klage kann trotzdem weiterlaufen und es ist weiterhin möglich, dass der Bescheid als rechtswidrig aufgehoben wird – in manchen Fällen müssen deshalb Behörden schon Überstellte wieder zurück nach Deutschland holen beziehungsweise erneut einreisen lassen.

Ein eingelegter Eilantrag hat unter Dublin III Auswirkungen auf die sechsmonatige Überstellungsfrist. Durch den Eilantrag wird diese Frist gehemmt und beginnt wieder von vorne zu laufen, ab dem Datum der ablehnenden Entscheidung im Eilverfahren oder, bei Zustimmung des Gerichts zum Eilantrag, ab dem Eintritt der Rechtskraft des Urteils im Klageverfahren (BAMF 2017, Abschnitt Rechtsbehelfe). Wegen dieser fristhemmenden Wirkung des Eilantrages kann es bei einer nied-

rigen Erfolgschance des Eilverfahrens oder einer nur noch sehr kurzen bestehenden Überstellungsfrist sinnvoll sein, eine Klage ohne einen Eilantrag einzureichen. Die Möglichkeit während der gerichtlichen Überprüfung des Dublin-Bescheides einen temporären Schutz vor der Überstellung beantragen zu können, musste in der Geschichte Dublins erst erkämpft werden (siehe unter anderem Kapitel 5.2.1).

Im Unterschied zu Klagen gegen Asyl-Bescheide, geht es in Dublin Fällen aus der Perspektive der Richter*innen oft eher um komplizierte Rechtsfragen und nicht um eine Klärung der Tatsachen:

> »R: In den Dublin Fällen hast du teilweise kompliziertere Rechtsfragen. Also auch Tatsachenfragen, aber ich sage mal so: Eurodac Treffer in der Datenbank, da sind schon mal faktische Fixpunkte vorhanden. Und da es nicht um sozusagen die Bewertung der Glaubhaftigkeit und eines Vortrages über ein Verfolgungsschicksals geht, sondern nur um die Frage, welches Land ist zuständig, ist auch die zu beantwortende Frage eingeschränkter. Oder der Kreis dessen, was du betrachten musst.«(Interview mit einem Richter am Verwaltungsgericht, 2018)

Dabei sind die den Gerichtsverhandlungen in den Dublin-Verfahren zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen oft kompliziert und arbeitsintensiv:

> »DL: Eine der Sachen, die ich bemerkenswert fand, als ich mich damit auseinander gesetzt habe, war, Dublin löst bei verschiedensten Akteuren Frust aus.
> R: […] Dublin sind teilweise mega komplizierte Rechtsfragen, wo Sau viel ungeklärt ist. Und dann hebst du einen Bescheid auf, der im Ergebnis sein soll, die Person soll nach Italien gehen, weil er technisch falsch ist, weil er anders hätte lauten müssen und auf andere Art und Weise hätte lauten müssen, die Person muss nach Italien gehen. Und dafür hast du ein Eilverfahren und ein Hauptsacheverfahren anhängig. Und im Zweifelsfall läuft es dann darauf hinaus, dass dann irgendwann vielleicht auch noch eine Überstellungsfrist abläuft. Dann wird er in das nationale Verfahren überführt. Und im nationalen Verfahren abgelehnt und dann hast du die Klage von dem auch wieder.« (Ebd.)

Die grundlegendste dieser komplizierten und lange Zeit ungeklärten Rechtsfragen war, ob Asylsuchende überhaupt auf der Grundlage der Dublin-Verordnung eigene Rechte vor Gericht gelten machten können. Anders formuliert war die Frage, ob Asylsuchende aus der Verordnung *subjektive Rechte* ableiten können oder nicht (vgl. Kirchhoff 2021). Die Gegenposition war, dass Dublin auf die Verteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren zwischen Staaten ausgelegt sei und deshalb nur die beteiligten Staaten Verfahrensrechte auf der Grundlage der Verordnung geltend machen können, nicht aber die Asylsuchenden. Am prägnantesten formulierte diese Posi-

tion 2013 der Generalanwalt Niilo Jääkinen in seinem Schlussantrag zum Fall von Kaveh Puid vor dem EuGH:

> »Die Verordnung Nr. 343/2003 [Dublin II-VO; DL] ist also nicht darauf gerichtet, Rechte des Einzelnen zu begründen, sondern die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu ordnen, auch wenn sie einige Elemente enthält, die für die Rechte der Asylbewerber nicht ohne Bedeutung sind.« (EuGH 2013c, Abs. 58)

Der EuGH schloss sich dieser restriktiven Auslegung der Rechtsstellung von Asylsuchenden auf der Grundlage der Dublin II-Verordnung 2013 mit seinen Urteilen in den Fällen *Puid* (EuGH 2013b) und *Abdullahi* (EuGH 2013a) an.

Wäre für die Auslegung der Dublin-Verordnung das deutsche Verwaltungsrecht maßgeblich, wäre es wahrscheinlich bei dieser Rechtsauslegung geblieben. Nach Pelzer wird im deutschen Verwaltungsrecht ein subjektives Recht, das von den Betroffen vor Gericht einklagbar wäre,

> »[…] dann verneint, wenn individuelle Interessen nur aufgrund eines Rechtsreflexes betroffen sind, d.h. wenn eine Norm die rechtliche oder tatsächliche Lage einer Person zwar verändert, diese Wirkung aber nicht Normzweck ist« (Pelzer 2020, S. 61).

Maßgeblich für die Auslegung der Dublin-Verordnung ist allerdings nicht das deutsche Verwaltungsrecht, sondern das europäische Unionsrecht, auch wenn die Verordnung in Deutschland angewandt wird. Dies ist einer der Gründe, weshalb die Umwandlung des Dubliner Übereinkommens als völkerrechtlicher Vertrag in das supranationale Unionsrecht in der Form der Dublin-Verordnung von einschneidender Bedeutung für das Dublin-Regime war.

Auch im Unionsrecht war umstritten, inwieweit Einzelpersonen aus diesem Rechte ableiten können. Denn, so die juridische Argumentation gegen subjektive Rechte im Unionsrecht, das Unionsrecht hat seinen Ursprung im Völkerrecht. Gemäß der »traditionellen Lehre des Völkerrechts, der Objekttheorie« (ebd., S. 63) regele dieses nur die Verhältnisse von Staaten – die einzelnen Bürger*innen könnten aus völkerrechtlichen Rechtsakten keine eigenen Rechte ableiten. Der EuGH schloss sich dieser Rechtsauffassung nicht an und urteilte schon 1963[40], dass das Gemeinschaftsrecht als neue Rechtsordnung des Völkerrechts auch einzelnen Personen Rechte verleihen kann (vgl. ebd., S. 64). In den rechtswissenschaftlichen Analysen wird diese Auslegung des EuGH unter anderem mit der relativen Schwäche der supranationalen europäischen Exekutive erklärt:

40 In dem Verfahren Van Gend & Loos (26/62,EU:C:1963:1).

> »Demnach ist die Stärkung der Rechtsposition der Einzelnen vor dem Hintergrund zu sehen, dass die EU mit sehr viel schwächeren Vollzugsmöglichkeiten als die Nationalstaaten ausgestattet ist. Insbesondere die Kommission ist nur eingeschränkt in der Lage, die Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen. Durch die ›Mobilisierung des Bürgers‹ soll die effektivere Umsetzung des Unionsrechts sichergestellt werden, da die EU nicht über einen entsprechenden Exekutivapparat verfügt.« (Ebd., S. 67)

An die Tatsache, dass das Unionsrecht subjektive Rechte verleihen kann, schließt sich die Frage an, ob es das in dem konkreten Fall der Dublin-Verordnung auch tut. Diese Frage war unter juridischen Intellektuellen hoch umstritten: Die Position, dass die Dublin-Verordnung keine subjektiven Rechte begründe, vertrat in der deutschen rechtspolitischen Auseinandersetzung unter anderem Hailbronner (2016), für eine Ableitbarkeit von subjektiven Rechten traten vor allem Pelzer und Lehnert ein (Lehnert und Pelzer 2010b; Pelzer 2020).

Wie schon erwähnt stand der EUGH 2013 in seinen Urteilen *Puid* und *Abdullahi* der Ableitbarkeit von subjektiven Rechten aus der Dublin-II Verordnung ablehnend gegenüber. Der EuGH argumentierte unter anderem in Fall N.S. 2011, dass sich beim Vorliegen von systemischen Mängeln in Asylsystemen der Mitgliedstaaten aus Art. 4 der Grundrechtecharta der Europäischen Union ein Überstellungsverbot der Mitgliedstaaten ergebe (vgl. Pelzer 2020, S. 156), diesem würden allerdings keine Rechte des Asylsuchenden auf der Grundlage der Dublin-II Verordnung korrespondieren. Insbesondere kein Recht auf einen Selbsteintritt durch den das Dublin-Verfahren führenden Mitgliedstaat (vgl. ebd., S. 134).

Diese Rechtsauslegung des EuGH änderte sich mit dem Inkrafttreten der Dublin-III-Verordnung. So stellte der EuGH in seinen Urteilen zu den Fällen *Karim* und *Ghezelbash* entgegen seiner bisherigen Rechtsprechung fest, »dass sie [die Dublin Verordnung; DL] nicht lediglich zwischenstaatliche organisatorische Regeln enthält, sondern den Asylbewerber mit eigenen Rechten in dem Verfahren beteiligt« (Schmalz 2017). Dieser Rechtsauslegung schloss sich der EuGH später mit seinem Urteil im Fall *Mengsteab* an. Hierbei handelt es sich um einen Fall, in dem das BAMF erst sehr spät ein Aufnahmegesuch an Italien gerichtet hat. Aus Sicht der Anwält*in war die entsprechende Frist für ein solches Aufnahmegesuch schon abgelaufen. Italien hatte sich aber bereit erklärt, die Zuständigkeit für das Asylverfahren zu übernehmen. Die Frage war, ob der Kläger das Recht hatte, auf Grundlage der abgelaufenen Frist auf Zuständigkeit von Deutschland zu klagen, auch wenn Italien sich trotz der abgelaufenen Frist für zuständig erklärt hatte. Dies bejahte der EuGH in seinem Urteil: Auch Asylsuchende können die Einhaltung der Verfahrensregeln Dublins gerichtlich überprüfen lassen (vgl. ebd.).

Die hier dargestellte Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH ist dabei zwar von gravierender aber nicht von unmittelbarer Bedeutung für die vielen tausend

Gerichtsverfahren, die vor den lokalen Verwaltungsgerichten in den verschiedenen Mitgliedstaaten verhandelt werden. Seit dem Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens klagen betroffene Asylsuchende in den verschiedenen Mitgliedstaaten gegen ihre Überstellungen und bekommen je nach Fallkonstellation, Mitgliedstaat, aber auch Verwaltungsgericht und Richter*in sehr unterschiedliche Urteile (vgl. Clotilde Marinho 2000). Die Rechtsprechung des EuGH zu subjektiven Rechten in der Dublin-Verordnung ist eine entscheidende Ressource für Asylsuchende beziehungsweise ihre Anwält*innen in den Verfahren vor den lokalen Verwaltungsgerichten. Ob sie in den konkreten lokalen Fällen tatsächlich zu Aussetzungen von Überstellungen führt, hängt wesentlich von der Rechtsauslegung der lokalen Verwaltungsgerichte ab:

> »RA2: […] wobei man auch da wieder wissen muss, das hoch umstritten ist, ob dieser Fristablauf durch den Asylsuchenden gerügt werden kann. Weil es da eine Rechtsprechung gibt, die sich auf eine nicht ganz klare Entscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Union, die Abdullahi Entscheidung, beziehen, die das aber so explizit zu dieser Frage gar nicht gesagt haben, dass also die Zuständigkeitskriterien nur die Interessen der Staaten berühren und nicht die der Asylsuchenden. Auf der anderen Seite sagt er in Karim und Ghezelbash, wenn die persönliche Anhörung nicht gut durchgeführt wird zu den Zuständigkeitskriterien, wenn es also Verfahrensmängel gibt, dann kann man sich darauf berufen, auch auf den Ablauf der Fristen. [DL: Okay] Das habe ich hier geltend gemacht, weil, dass ist alles gar nicht richtig erforscht worden, meiner Meinung nach, ne? Und dann muss ich mal abwarten. Läuft in Chemnitz, ne, beim Verwaltungsgericht.« (Interview mit einem Asylrechtsanwalt, 2017)

Dabei wird eine vereinheitlichende Wirkung durch die Urteile höherer, nationaler Verwaltungsgerichtsinstanzen in den Fällen der Eilverfahren dadurch verhindert, dass in Eilverfahren keine Berufung zugelassen wird. Das Resultat ist eine zersplitterte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte:

> »RA2: Also das zersplittern, ja. Man kann natürlich sagen, formal, es gibt nach Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes jedermann hat das Recht, sich gerichtliche Hilfe gegen einen belastenden behördlichen Bescheid zu bedienen und da sagt die Rechtsprechung, eine Instanz reicht. Also formal kann man da wenig gegen sagen. Aber rechtspolitisch ist es ehrlich ein nicht akzeptabler Zustand. Es greifen die Instrumente, die man sonst hat mit Grundsatzrüge, Divergenzrüge, gehen im Hauptsacheverfahren, wo man das Berufungsgericht hat und möglicherweise nachher das Bundesverwaltungsgericht dann auch eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung im gesamten Bundesgebiet bringen. Die hat man im Eilverfahren nicht, weil nach der ersten Instanz ist Schluss. [I: Ja] Das ist auch bekannt als Pro-

> blem. Der Gesetzgeber will das aber so, damit er die Verfahren schneller durchziehen kann.« (Ebd.)

Ebenso wie die Frage umkämpft war, ob sich aus der Dublin-Verordnung subjektive Rechte ableiten lassen, war es die sich daran anschließende Frage, welche Rechte die betroffenen Asylsuchenden durch die Dublin-Verordnung verliehen bekommen. Während restriktive Rechtsauslegungen subjektive Rechte auf Fälle mit Bezug zu den Grundrechten der Betroffenen einschränken wollten, argumentierten linksliberale Intellektuelle wie Pelzer für ein umfassendes System an individuellen Rechten auf der Basis der Dublin-Verordnung. In der Rechtsprechung setzte letztere sich mit ihrem breiten Verständnis subjektiver Rechte in der Dublin-Verordnung durch (vgl. Pelzer 2020, S. 222–224).

Pelzer rekonstruiert dieses System von Rechten entlang von fünf Gruppen: Die erste Gruppe ist die der Zuständigkeitsregelungen bestehend aus Zuständigkeitskriterien, den Fristenregeln, den Regelungen zum Selbsteintritt und der humanitären Klausel in der Dublin-Verordnung. Die zweite Gruppe von Rechten besteht aus Grundrechtspositionen, die Schutz vor Überstellungen bieten können. Die dritte Gruppe besteht aus rechtsstaatlichen Verfahrensrechten, die vierte aus Rechten in Bezug auf Freiheitsentzug und Datenschutz und die fünfte aus sozialen Rechten (vgl. ebd., S. 84–85). Hinter all diesen Gruppen von Rechten stehen Geschichten von juristischen Kämpfen, von denen ich drei in der Geschichte Dublins dargestellt habe (siehe Kapitel 5.2.1, 5.3.2 und 5.4.2). Auf diese Rechte können sich Anwält*innen bei der Vertretung ihrer Mandant*innen vor den Verwaltungsgerichten beziehen, falls die konkreten Fallkonstellationen dafür Ansatzpunkte bieten.

Vor dem Hintergrund dieser selbst für professionelle juridische Intellektuelle komplexen Rechtsmaterie hängt ein effektiver Rechtsschutz in den Dublin-Verfahren entscheidend davon ab, ob eine betroffene Person eine gute Anwält*in findet. Dabei spielen die Kompetenzen, aber auch die Arbeitsbelastung der Anwält*innen eine entscheidende Rolle für die Qualität der Vertretung. Die ersten Problemlagen zu Beginn einer Mandantschaft sind von arbeitsorganisatorischer Natur. Beispielhaft dazu aus einem Interview mit einem Asylrechtsanwalt:

> »RA2: […] aber es gibt Fälle, jetzt wurde eins [ein Mandat; D.L.] angenommen, obwohl das auch bei uns zur Zeit mit dem Terminkalender sehr sehr schwierig ist, ich habe erst Ende August [in mehr als einen Monat; DL] wieder offene Termine und die haben dann eine Wochenfrist und dann kamen zwei aus Myanmar.« (Interview mit einem Asylrechtsanwalt, 2017)

Diese Auslastung war – zumindest im Zeitraum meiner Forschung – typisch für alle Asylrechtskanzleien mit gutem Ruf. Wenn Asylsuchende eine Mandatsanfrage stellten, bei denen eine einwöchige Frist lief, wie bei allen Dublin-Fällen nach der

Bescheid Zustellung, führte dies entweder dazu, dass diese Anfragen aus Auslastungsgründen nicht angenommen wurden, oder dass der Start der Vertretung unter hohem Effizienzdruck zwischen die ordentlichen Termine eingeschoben wurde. Im Fall der Asylsuchenden aus Myanmar war letzteres der Fall. Der Anwalt übernahm den Fall, allerdings ohne sich die Zeit für einen Gesprächstermin mit den neuen Mandant*innen zu nehmen. Ein solches Vorgehen ist aus Sicht der Anwält*innen in solchen Fällen sinnvoll – sie sparen sich die langen und unter Umständen anstrengenden Mandant*innengespräche und verteidigen ihre Mandant*innen auf der Grundlage der Verfahrensakte. Gerade wenn nur so eine fristwahrende Klageerhebung möglich ist, ist ein solcher Umgang im Interesse aller Beteiligten. Er führt aber dazu, dass die Mandatsübernahme sehr distanziert passiert, die neuen Mandant*innen ihre neue Rechtsanwält*in unter Umständen über Monate nicht zu sehen bekommen und nur rudimentär per Brief, Mail oder Telefon über das Verfahren aufgeklärt werden. Diese Form der dazwischengeschobenen Vertretung kann den sowieso schon geringen Einfluss, den die Asylsuchenden oft auf ihre Gerichtsverfahren haben, weiter reduzieren.

Ob es in einem Verfahren Ansatzpunkte für juristische Interventionen der Anwält*innen gibt ist von der Charakteristik des jeweiligen Falls abhängig. Es gibt auch eine Vielzahl von Fällen, in denen selbst gute Anwält*innen einen für die Mandant*innen negativen Ausgang im Dublin-Verfahren nicht verhindern können:

> »DL: Äm, was machen Sie denn, wenn Sie Mandanten, also was können Sie denn als Anwalt machen in Dublin Fällen, sozusagen um ihren Mandanten zu helfen? Was sind da so klassische Schritte?
> RA2: Das kommt darauf an. Also häufig habe ich keine großen Möglichkeiten. Mein Problem aber auch jetzt rein faktisch bei solchen Mandaten, ich sage das den Mandanten auch, ne, das, es kostet Sie Geld und ich kann gleich sagen, ich werde nicht viel machen können. Sie wollen es trotzdem. Ne? Und da hat man so das, ein ungutes Gefühl. Ne? Weil sie dann letztendlich dann doch denken, der sagt das zwar, aber wahrscheinlich hat er halt, kriegt er es doch hin. Also denke ich mal, ist das häufig so. Und ich sag denen das immer wieder dann und trotzdem wollen sie es halt. Dann fühlen sie sich sicherer, gut. Akzeptiere ich, kostet dann halt nur Geld.« (Ebd.)

Es gibt je nach Fallkonstellation unterschiedliche Ressourcen, die in den entsprechenden juristischen Verfahren genutzt werden können. Krankheit, Trauma, Gewalt- und Diskriminierungserfahrungen sind zentral unter den »Ressourcen«, auf denen in den entsprechenden Verfahren aufgebaut werden kann. Fälle von jungen, erwachsenen, gesunden, allein reisenden Cis-Männern, die keine besonderen Gewalt- und Diskriminierungserfahrungen dokumentieren können, sind entsprechend schwieriger zu verteidigen. In den Worten Os zum Fall von M:

> »O: M have one good luck thing because M are medically sick« (Interview mit O, Refugee Activist, Unterstützer von M, 2015)

Eine besondere Schutzbedürftigkeit wird alleine reisenden Minderjährigen und Frauen zugeschrieben. Darüber hinaus können dokumentierte Grundrechtsverletzungen in den Zielstaaten der Überstellungen eine wichtige Ressource darstellen. Wer nach Ungarn, Bulgarien, Italien oder Griechenland abgeschoben werden soll, hat deutlich bessere Chancen auf ein erfolgreiches Verfahren als bei Überstellungen nach Frankreich, in die Niederlande oder Schweden.

Außerdem lassen sich juristische Verteidigungen auf Verfahrensfehler des BAMF aufbauen. Die Häufigkeit, mit der die Mitarbeiter*innen im BAMF Fehler machen, die in der Akte dokumentiert sind und auf deren Grundlage die Verfahren angegriffen werden können, lässt sich durch die Komplexität der Verfahren und die organisatorischen Herausforderungen im BAMF in den letzten Jahren zum Teil erklären. Neben der schon dargestellten Wichtigkeit von guter Beratung und rechtlicher Vertretung und dem Wissen, wie die Rechtsprechung des zuständigen Verwaltungsgerichtes in der jeweiligen Fallkonstellation ist, ist schließlich von entscheidender Bedeutung, dass die klagende, asylsuchende Person den organisatorischen Herausforderungen des Verfahrens gewachsen ist. Sie muss in ihrer oft prekären Lage genug Geld für die Anwaltshonorare ansparen, bei Bedarf Übersetzungen für Gespräche organisieren und gegebenenfalls bezahlen können sowie ihre telefonische sowie postalische Erreichbarkeit für die Anwält*in, die Behörde und das Gericht sicherstellen.

Scheitert eine juristische Vertretungsstrategie im Dublin-Verfahren, verlagern sich die Kämpfe wieder zu operativen Auseinandersetzungen. Gerade für Fälle, in denen eine juristische Vertretung keinen Erfolg mehr verspricht, sind Kirchenasyl oder andere Strategien des Fristablaufs mögliche nächste Schritte der Auseinandersetzung. In diesen ändert sich das Ziel der anwaltlichen Vertretung zu der rechtlichen Kontrolle des Behördenhandelns in den operativen Auseinandersetzungen.

6.3.3 Zwischenfazit und Analyse: Bürokratische Kämpfe

Die bürokratischen Kämpfe sind das Feld, auf dem die Legalisierung eines Aufenthalts erkämpft und die Praxen staatlicher Akteur*innen, vor allem die Anwendung von Gewalt sowie die Entscheidungspraxis im Asyl- und Dublin-Verfahren, überprüft, begrenzt oder korrigiert werden können. Weil ein Asylantrag nur nach einer erfolgten Einreise möglich ist, bauen die bürokratischen Kämpfe auf operativen Kämpfen auf. Die Ergebnisse hegemonieorientierter Kämpfe bilden als geltende Gesetze, Dienstanweisungen, juristische herrschende Meinung und Alltagsverstand die Grundlage auch der bürokratischen Auseinandersetzungen. Wie im Fall des Dublin-Verfahrens von M ist es oft so, dass durch infrapolitische Praxen Über-

stellungen verhindert werden müssen, um Zeit und Gelegenheit für bürokratische Kämpfe zu schaffen: Hätte M seine Überstellung nach Ungarn im Flugzeug nicht verhindert, wäre der Dublin-Bescheid des BAMF wahrscheinlich nie aufgehoben worden. In solchen Fällen schaffen die Widerstandspraxen den nötigen Aufschub, um eine juristische Verteidigung zu prüfen und entsprechende Klagen und Eilanträge einzureichen. Die bürokratischen Kämpfe sind dabei in einem hohen Maße professionalisiert. Im Unterschied zu den operativen Auseinandersetzungen sind hier die Asylsuchenden spätestens ab der Formulierung der Klagebegründung und des Eilantrags auf die Expertise ihrer Rechtsvertretungen angewiesen.

Die Komplexität dieses Feldes führt auch unter den Anwält*innen dazu, dass diese sich auf einzelne Rechtsgebiete spezialisieren. Darüber hinaus konzentrieren sich Asylrechtsanwält*innen oft noch innerhalb ihres Rechtsgebietes auf bestimmte Fallkonstellationen, da diese jeweils spezifisches Wissen über die Situation in bestimmten Staaten oder spezifische juristische Argumentationen erfordern. Neben dem juristischen Spezialwissen, auf dem diese Verfahren aufbauen, haben die professionellen Akteur*innen einen Vorteil, der die Beziehung während des Verfahrens asymmetrisch macht: Sie führen immer wieder das gleiche Verfahren durch und können sich dabei auf die gesammelten Erfahrungen der vergangenen Verfahren stützen. Die Asylsuchenden durchlaufen in der Regel ein oder zwei Asylverfahren, Anwält*innen und das Personal des BAMF Hunderte bis Tausende. Nach Bourdieu ist diese Asymmetrie typisch für das Verhältnis zwischen Bürokrat*innen und ihrem Gegenüber (vgl. Bourdieu 2014, S. 15).

Im Gegensatz zu der Situation bei Protesten oder infrapolitischen Kämpfen werden Asylsuchende in den bürokratischen Kämpfen isoliert und vereinzelt. Die Verfahrensregeln in den Asylverfahren sehen im Regelfall Verfahren von Einzelfällen oder Kernfamilien vor. Diese Verfahrensform behindert die Anschlussfähigkeit kollektiver Auseinandersetzungen wie Protesten oder Hungerstreiks an die jeweiligen Verfahren. Über diese Vereinzelung werden Asylsuchende während der bürokratischen Verfahren zusätzlich durch die Behörden in eine schwache Position gebracht: Im Anschluss an die Asylantragstellung werden ihre über ein bestimmtes Minimum hinausgehenden Geldmittel und ihre Identitätsdokumente einbehalten, sie werden in einer staatlich kontrollierten Massenunterkunft untergebracht, ihnen wird verboten zu Arbeiten und ihre Reisefreiheit auch innerhalb Deutschlands wird eingeschränkt. Wie auch schon im Fall der Abschiebehaft wird auch im normalen Verfahren die Situation der Asylsuchenden durch die staatlichen Akteure geschwächt beziehungsweise desorganisiert (siehe Kapitel 6.1.1). Wie so oft sind die Staatsapparate aber auch bei der Desorganisation der Asylsuchenden widersprüchlich, denn neben den beschriebenen Praxen der Desorganisation gibt es auch Elemente der staatlichen Unterstützung, wie Prozesskostenhilfe oder staatlich geförderte Asylverfahrensberatung. Das Verhältnis zwischen diesen organisierenden und desorganisierenden staatlichen Einflüssen ist wiederum das Ergebnis vergan-

gener Auseinandersetzungen – aktuell tendiert das heterogene Gesamtgefüge zu Desorganisation.

Trotz dieser Ausschlüsse und der Abhängigkeiten haben die Asylsuchenden einen großen Einfluss auf die bürokratischen Verfahren. Sie sind die Kläger*innen und haben das letzte Wort in allen Entscheidungen zu Verfahrensschritten. Mit ihrer Erzählung des Reiseweges und ihrer Fluchtgründe schaffen sie die Grundlage für die anwaltliche Arbeit und auch für die Entscheidungen der Behörden und Gerichte. Viele halten trotz der Hindernisse Kontakt zu ihren Netzwerken und können daraus Ressourcen für ihre Auseinandersetzung mobilisieren.

Die stärksten Verbündeten der Asylsuchenden in den bürokratischen Auseinandersetzungen sind die Anwält*innen und Verfahrensberater*innen. Beide übernehmen als juridische Intellektuelle die Repräsentation der Asylsuchenden in den juridischen Verfahren und vertreten innerhalb der Behörden- und Gerichtsverfahren die Interessen ihrer Mandant*innen. Der CSU Politiker Alexander Dobrindt bezeichnete Asylrechtsanwält*innen in diesem Zusammenhang abwertend als *Anti-Abschiebe-Industrie* (vgl. Der Spiegel 2018) und prägte damit das Unwort des Jahres 2018 (vgl. Der Spiegel 2019). Auch wenn die Intention dieser Bezeichnung mit Sicherheit eine abwertende war, gibt es professionelle in dem Feld, die sich mit dem Begriff gut identifizieren können. In der Praxis der Asyl- und Aufenthaltsrechtskanzleien geht es darum, den Mandant*innen zu einem Schutzstatus beziehungsweise Aufenthaltstitel zu verhelfen. Dadurch verhindern die Anwält*innen Abschiebung. Im Gegensatz zu ehrenamtlichen Unterstützer*innen sind die Anwält*innen dabei Dienstleister*innen, die von ihren Mandant*innen für ihre Arbeit bezahlt werden.

Die Allianz der Asylrechtsanwält*innen mit ihren Mandant*innen ist dabei häufig kompliziert. Obwohl die Anwält*innen in der Beziehung zu ihren Mandant*innen nicht offiziell Vertreter*innen des Staates sind, repräsentieren die Anwält*innen gegenüber ihren Mandant*innen in manchen Situationen das Gesetz.[41] Ein Beispiel hierfür ist die Mandatsannahmepolitik. Während meiner Feldforschung berichteten mir alle Asylrechtsanwält*innen, mit denen ich Kontakt hatte, dass sie mehr Mandatsanfragen bekämen, als sie annehmen können. Die Kanzleien müssen in dieser Situation auswählen, welche der Mandate sie übernehmen. Das Honorar, welches für ein Mandat gezahlt wird, bleibt in Asylfällen relativ gleich, unabhängig davon, wie viel Arbeit mit dem Fall verbunden ist. Deshalb sind einfache Fälle aus wirtschaftlicher Perspektive deutlich attraktiver als arbeitsintensive Fälle. Auch wenn Anwält*innen aus persönlichen, politischen, moralischen oder rechtspolitischen Gründen auch schwierige Fälle annehmen, entstehen der Kanzlei wirtschaft-

41 Eine analoge Form von praktischer Repräsentation des Staates durch nichtstaatliche Akteur*innen wurde von Bourdieu im Verhältnis zwischen Kreditsuchenden und Bankangestellten beschrieben (vgl. Bourdieu 2014, S. 16).

liche Probleme, wenn die aufwendigen die einfachen Fällen überwiegen. Im Klärungsprozess über eine potentielle Mandatsübernahme werden deshalb die für das Asylverfahren zentralen Kategorien abgefragt – Alter, Herkunftsland, Verfolgungsgrund, besondere Verletzlichkeit, Geschlecht, Reiseroute/Dublin, verfügbares Geld für Honorare, Verfahrensstand, Aufenthaltsstatus, Integrationsleistungen. Einfache Fälle sind dabei vor allem solche, bei denen die gesetzliche Lage für die Anfragenden günstig ist und solche, deren Fallkonstellationen in der Kanzlei oft vorkommen und bei deren Bearbeitung deshalb auf Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann. Schwierige Fälle sind solche, in denen das Recht zu Ungunsten der Anfragenden gestaltet ist und für die neue Verfahrensstrategien und Argumentationen erarbeitet werden müssen. Am Telefon in den Anwaltskanzleien wird bei der Anbahnung einer möglichen Mandatsübernahme ein Pseudo-Asylverfahren in fünf Sätzen durchgeführt, um die Arbeitsintensität des Falles einzuschätzen. Es kann passieren, dass arbeitsintensive Fälle dann aus arbeitsorganisatorischen beziehungsweise wirtschaftlichen Erwägungen abgewiesen werden, mit möglicherweise drastischen Folgen für ihre Dublin- und Asylverfahren.

Im Gegensatz zu den Kämpfen auf dem operativen Feld, die durch eine große Distanz zwischen den zentralen Akteur*innen gekennzeichnet sind, kennen sich die professionellen Antagonist*innen in den bürokratischen Verfahren oft schon lange und pflegen professionelle und zum Teil auch persönliche Beziehungen. Während die Mitarbeiter*innen der Zentralen Ausländerbehörde die Personen hinter ihren Überstellungsfällen in der Regel nie treffen und die zuständigen Polizist*innen die Betroffenen in der Regel vor der Überstellung nicht kennen, haben Richter*innen, Asylentscheider*innen und Anwält*innen oft an den gleichen Universitäten studiert, in den gleichen Organisationen ihr Referendariat gemacht und kennen sich von Tagungen, Konferenzen und oft langjähriger Zusammenarbeit. In einem Interview beschreibt ein Asylrechtsanwalt seine Beziehung zu einem hohen Beamten im BAMF:

> »RA2: Ja mit Herrn […], da kennen wir uns jahrelang. Und mit dem kann man ja auch sprechen. Ne? Auf der einen Seite hat er natürlich seine Funktion als oberer Beamter der Behörde und vertritt die auch. Auf der anderen Seite trinkt man ja auch ein Glas Wein miteinander [lacht] oder jenes und kennt sich. Ich sitze dann häufig auch mit ihm zusammen. Wir sind in einem, das nennt sich hochtrabend Expertenforum, bei dem BAMF da in Nürnberg, da sind wir jetzt zusammen schon seit 17 Jahren drin [lacht]. […] Also, keine Feindschaft. Eine gute Arbeitsbeziehung und auch eine freundschaftliche Beziehung. Jaja, durchaus. Aber wie gesagt, mit unterschiedlichen Funktionen.« (Interview mit einem Asylrechtsanwalt, 2017)

Solche freundschaftlichen, respektvollen Beziehungen über die Funktionsgrenzen hinweg kommen dabei immer wieder vor, sind aber nicht die Regel. Gerade bei öf-

fentlichem Aufeinandertreffen kann die Stimmung sehr angespannt sein. In einem Interview mit einem Verwaltungsrichter deutet dieser seine Erfahrungen mit solchen Austauschtreffen knapp an:

> »DL: Ich war mal auf einer Konferenz, wo verschiedene Leute, die an solchen Verfahren beteiligt sind, sich mit einander ausgetauscht haben. Die Rechtsberaterkonferenz. Und da sind vor allem Anwälte auf Leute aus dem BAMF gestoßen. Und da war die Stimmung im Raum ziemlich…
> R: giftig. [lacht]« (Interview mit einem Richter am Verwaltungsgericht, 2018)

Diese professionellen Beziehungen zwischen den zentralen Akteur*innen auf dem bürokratischen Feld sind die Grundlage der Kooperation, welche die organisatorische Durchführung der Verfahren erst ermöglicht. Trotz der antagonistischen Rollen haben die auf das Verfahren bezogenen Aussagen der Anwält*innen, Richter*innen und Sachbearbeiter*innen in den Behörden großes Gewicht und ihnen wird in der Regel – im Gegensatz zu denen der Asylsuchenden – Vertrauen entgegengebracht. Die Anwält*innen sind Teil der zivilgesellschaftlichen Netzwerke im Bereich der Asylpolitik. Bei regelmäßigen Tagungen, wie den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht, den Rechtsberaterkonferenzen oder dem Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, werden die entsprechenden Diskurse geführt und die Beziehungen auch über die Organisationsgrenzen gepflegt.

Dabei haben die Asylrechtsanwält*innen als juridische Intellektuelle eine wichtige Rolle im linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt. Das war nicht immer so, sondern ist das Resultat einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse innerhalb der Anwält*innenschaft:

> »RA2: Früher waren die Standesorganisationen schon sehr konservativ. Das hat sich schon geändert. Ich glaube das ist auch denke ich eine Auswirkung des gesellschaftlichen Bewusstseins, dass wir eine Migrationsgesellschaft geworden sind. Da hat sich einiges geändert. Ne? [DL: Okay] Also ich war damals erstaunt, 2000 richtete der Deutsche Anwaltverein eine Arbeitsgemeinschaft zu Ausländer- und Asylrecht ein, ne? Ich war damals mit dran beteiligt. Und das war ein paar Jahre davor noch undenkbar. Da hat sich einiges getan. [DL: Okay] Und zu Dublin wurden ja durchaus immer sehr kritische rechtspolitische Stellungnahmen abgegeben.« (Interview mit einem Asylrechtsanwalt, 2017)

Anwält*innen als »Organ der Rechtspflege« sind zwar nicht selbst Vertreter*innen des Staates, aber der Rechtsordnung verpflichtet. Sie dürfen nicht zu illegalisierten Handlungen raten, was zum Beispiel bei der Frage der Abgabe von Identitätsdoku-

menten schwierig sein kann, wenn die fehlende Identität das Einzige ist, was noch eine Abschiebung verhindert.[42]

Tendenziell teilen alle Akteur*innen des erweiterten Staates, also aus den Behörden und den zivilgesellschaftlichen Strukturen, ein Interesse an geordneten Verfahren. Eine Vertreterin von Amnestie International drückte dies auf einer Tagung zum Flüchtlingsschutz in einem Kommentar zu Staatshandeln während des Sommers der Migration auf einem Podium mit den Worten aus: »Niemand möchte Chaos«. Für die professionellen Akteur*innen der bürokratischen Kämpfe ist Chaos eine Bedrohung. Für die infrapolitischen Praxen Asylsuchender in operativen Kämpfen ist Chaos durch den oft damit einhergehenden staatlichen Kontrollverlust, bei allen damit verbundenen Gefahren, im Gegensatz dazu oft eine Ressource.

42 Für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der Rolle der Anwält*innen in Rechtskämpfen um Asyl siehe Pichl (2021, S. 42–54).

7 Fazit

Diese Arbeit fragt nach den gesellschaftlichen Kämpfen, durch die Akteur*innen die Gestaltung und Umsetzung Dublins bestimmen. In diesem Fazit werden zentrale gewonnene Erkenntnisse zusammengeführt und in ihrem Zusammenhang diskutiert.

Zu Beginn seiner Geschichte anfangs der 1990er Jahre wurde Dublin – damals als Dubliner Übereinkommen – von einer kleinen Gruppe europäischer Regierungen geschaffen, um den Weg für den Schengenraum zu ebnen. Als politisches Projekt stand es damals in engem Zusammenhang mit dem Schengenraum im Besonderen, aber auch mit der fortschreitenden europäischen Integration im Allgemeinen. Unter verschiedenen, konkurrierenden Vorschlägen für ein System zur Verteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten entschieden sich die Regierungsvertreter*innen damals für einen stark konservativ geprägten Vorschlag, der die Zuständigkeit für Asylverfahren an die Schließung der gemeinsamen Außengrenzen knüpft. Die Verhandelnden berücksichtigten weder das Interesse von Asylsuchenden, einen Einfluss auf den Ort der Bearbeitung ihres Asylantrags zu haben, noch das Interesse der Transitstaaten an den gemeinsamen Außengrenzen, Zuständigkeit für Asylverfahren gerecht unter den Mitgliedstaaten zu verteilen. Seit seinem Bestehen wurde Dublin deshalb nie von einem stabilen, politischen Konsens getragen, sondern musste immer gegen Widerstände durchgesetzt werden.

Dublin baute dementsprechend als politisches Projekt nie auf einem Konsens auf – weder unter den Regierungen, noch unter den Regierten. Entsprechend heftig sind die Kämpfe und die Krisen, die die Gestaltung und Umsetzung Dublins seit den 1990er Jahren auszeichnen. In hegemonieorientierten Kämpfen gelang es den Vertreter*innen der Zielstaaten von innereuropäischer Migration über die Umwandlung des Dubliner Übereinkommens in die Dublin II-Verordnung, Dublin im Gesetzeskorpus der EU zu verankern. Dadurch wurde es – im Vergleich zum angreifbareren Status als völkerrechtlicher Vertrag – gegen politischen Dissens abgesichert und der unmittelbaren Konjunktur politischer Kämpfe entzogen.

In den Verhandlungen um Dublin II und Dublin III forderten sowohl linksliberal-alternative NGOs, als auch das Parlament und die Transitstaaten im Rat ei-

ne grundsätzlich andere Regelung, in welcher auch die Interessen von Asylsuchenden und der Transitstaaten mitberücksichtigt würden. Diese oppositionellen Akteur*innen konnten Dublin zwar nicht abschaffen oder grundsätzlich verändern, aber die Kräfteverhältnisse erlaubten immer wieder temporäre Blockaden des Verhandlungsfortschrittes und auch das Einschreiben einer Reihe von Verbesserungen der Rechte von Asylsuchenden in den Text der Verordnung.

Für die Rechtsstellung der Asylsuchenden waren neben den legislativen Verfahren vor allem eine Reihe strategischer Gerichtsverfahren von entscheidender Bedeutung: In diesen gelang es Anwält*innen und NGOs, in Repräsentation der klagenden Asylsuchenden, Schritt für Schritt die Rechte der Kläger*innen auszuweiten. Sie schränkten so das Prinzip der normativen Vergewisserung ein, setzten die Überstellungen nach Griechenland wegen systemischer Mängel im dortigen Asylsystem aus und erstritten effektiven Rechtsschutz sowie die Einklagbarkeit subjektiver Rechte durch die Asylsuchenden. Eine Grundlage für den großen Erfolg dieser linksliberal-alternativen Rechtskämpfe war die Umwandlung des Dubliner Übereinkommens als völkerrechtlicher Vertrag in eine EU-Verordnung und damit in supranationales Unionsrecht.

Asylsuchende sind aus den hegemonieorientierten Kämpfen sowohl im Zuge der Gesetzgebungsverfahren als auch der strategischen Gerichtsverfahren weitgehend ausgeschlossen. Vor allem über operative Kämpfe nehmen sie dennoch Einfluss sowohl auf Gestaltung als auch besonders auf die Umsetzung Dublins. So gelang es den Behörden zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte Dublins jemals die große Mehrheit der Asylsuchenden von der selbstbestimmten Wahl des Asylantragsortes abzuhalten. Der Artikel zur Zuständigkeitsverteilung auf der Grundlage von illegalisierten Grenzübertritten führte nie zu einer hohen Anzahl an Überstellungen. Die Verteilung der Asylsuchenden unter den Mitgliedstaaten wurde durch Überstellungen zu keinem Zeitpunkt entscheidend beeinflusst. Diese Umsetzungsprobleme Dublins resultierten vor allem aus den infrapolitischen Kämpfen der Asylsuchenden und den Verweigerungspraxen von Mitgliedstaaten, jeweils auf der operativen Ebene. Einschränkend für eine valide Bewertung des Einflusses Dublins auf die Verteilung von Asylsuchenden muss allerdings berücksichtigt werden, dass keine belastbaren Daten über die passiven Effekte Dublins vorliegen – also darüber, wie Dublin abseits von Überstellungen, zum Beispiel durch Abschreckung, die Verteilung von Asylsuchenden unter den Mitgliedstaaten beeinflusst.

In operativen Kämpfen ist das effektive Kräfteverhältnis für Asylsuchende so günstig wie auf keinem anderen Feld. Durch klandestine Reisepraxen, Abwesenheit beim Überstellungsversuchen, Widerstand gegen laufende Überstellungen und Kirchenasyl schaffen es Asylsuchende immer wieder, Dublin-Verfahren und Überstellungen zu verhindern. Auch nach erfolgten Überstellungen reisen viele Asylsuchende wieder nach Deutschland zurück und leiten damit eine neue Runde der Kämpfe um den Zugang zum deutschen Asylsystem ein. Zudem verhindern die Behörden

einiger Mitgliedstaaten ankommende Überstellungen durch Verweigerungspraxen wie die Nicht-Aufnahme von Fingerabdrücken oder die Ablehnung ankommender Überstellung aus technischen Gründen. Die operativen Kämpfe sind in hohem Maße durch den Einsatz von, vor allem staatlicher, Gewalt geprägt und für die kämpfenden Asylsuchenden oft mit langen Phasen von Unsicherheit, Kriminalisierung und hohen persönlichen Kosten verbunden. Betroffene und Anwält*innen können dabei die Gewalt der Behörden durch flankierende Gerichtsverfahren überprüfen und begrenzen.

Immer wieder ließen sich während der Forschung Versuche der Behörden beobachten, den für sie ungünstigen operativen Kräfteverhältnissen zu begegnen, indem sie das Terrain der Auseinandersetzung regulierten oder verschoben. Beispiele für solche staatlichen Regulierungsversuche sind die Umwandlung der Balkan-Route in den Korridor im Sommer der Migration und das Clearingverfahren im Kirchenasyl. Für eine Verschiebung exemplarisch sind die Versuche der Behörden illegalisierte Aufenthalte nicht durch operative Strategien der Einreiseverweigerung oder der Aufenthaltsermittlung zu verhindern, sondern indem sie auf dem bürokratischen Feld die Perspektiven auf eine Legalisierung des Aufenthalts verstellen.

Durch eine solche Verschiebung der Kämpfe vom operativen auf das bürokratische Terrain entstehen die für die Kämpfe um Abschiebungen typischen Pattsituationen: Die Behörden können in den operativen Auseinandersetzungen keine erzwungene Ausreise durchsetzen und die Betroffenen können ihren Aufenthalt nicht legalisieren. Oft werden deshalb operative Kämpfe durch bürokratische Auseinandersetzungen flankiert. In diesen können Ziele erreicht werden, die in operativen Auseinandersetzungen schwer zu erkämpfen sind – beispielsweise ein legaler Aufenthaltstitel. Solche bürokratischen Kämpfe sind stark durch Dienstleistungs- und Repräsentationsbeziehungen geprägt. Während die Rechtsvertreter*innen die wichtigsten Verbündeten der Asylsuchenden auf diesem Feld sind, haben sie doch auch ein eigenes Interesse an kooperativen professionellen Beziehungen zur Gegenseite. Die verdeckten und oft kriminalisierten Praxen der infrapolitischen Kämpfe können deshalb in Widerspruch zu den bürokratischen Verfahrensstrategien kommen und zu Konflikten innerhalb der Repräsentationsbeziehung führen.

Weil die Komplexität der rechtlichen Verfahren und die damit verbundenen Anforderungen an Spezialwissen juristischer Selbstverteidigung enge Grenzen setzen, sind gute Rechtsvertreter*innen trotz dieser Widersprüche eine zentrale Ressource auf Seiten der Asylsuchenden. Während in operativen Kämpfen vor allem die fortgesetzte physische Präsenz in einem Mitgliedstaat erkämpft werden kann, braucht eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus in der Regel erfolgreiche bürokratische Kämpfe, auch über das Dublin-Verfahren hinaus.

Durch den fehlenden Konsens ist Dublin seit seinem Bestehen stark umkämpft und chronisch in der Krise. Zu verschiedenen geschichtlichen Momenten wird

diese Krise allerdings akut: Die Aussetzung der Überstellungen nach Griechenland 2011 und die starke Einwanderung während des Sommers der Migration 2015 und 2016 sind solche Momente. Dabei waren aber immer nur einzelne Aspekte Dublins in der Krise – vor allem betraf dies die Überstellung auf der Grundlage der zum Verantwortungsprinzip gehörenden Zuständigkeitskriterien. Hingegen wurden sowohl die Überstellungen auf Grundlage von Wiederaufnahmeverfahren, als auch die Überstellungen aus Griechenland nach Deutschland auf Grundlage der Familienkriterien trotz der Krisen weiter umgesetzt. Die Behörden bauten ihre operativen Kapazitäten zur Umsetzung von Dublin-Verfahren und Überstellung kontinuierlich aus. In diesem Sinne kann deshalb zwar von einer Krise Dublins, nicht aber von einem Zusammenbruch oder einer Desintegration gesprochen werden.

Auch wenn die Forschung der vorliegenden Arbeit spezifisch auf eine Erhebung der Kämpfe um Dublin zielte, sind einige der hier gewonnen Erkenntnisse auf andere gesellschaftliche Auseinandersetzungen übertragbar. Die wohl zentrale Erkenntnis der Kategorisierung der gesellschaftlichen Kämpfe in hegemonieorientierte, bürokratische und operative Kämpfe ist, dass die Akteur*innen in diesen verschiedenen Feldern unterschiedlich stark auf staatliche Machtressourcen zurückgreifen können. Die Akteur*innen der zivilgesellschaftlichen Kämpfe um Hegemonie sind in dieser Hinsicht besonders privilegiert. So kann etwa das Ergebnis einer einzelnen legislativen oder juristischen Auseinandersetzung in diesem Feld einschneidende Auswirkungen auf hunderttausende andere Auseinandersetzungen haben. Mit dem privilegierten Zugang zivilgesellschaftlicher Akteur*innen auf diesem Feld korrespondiert der Ausschluss subalterner Akteur*innen. In der materialistischen Staatstheorie werden verschiedene Aspekte dieses Ausschlusses unter den Begriffen *Besonderung des Staates*, *relative Autonomie der Staatsapparate* und *strukturelle Selektivität des Staates* diskutiert (siehe Kapitel 3.1). Weite Teile der Bevölkerung auch in demokratischen Staaten sind so von den spezialisierten und privilegierten politischen Auseinandersetzungen ausgeschlossen. Dieser Ausschluss wird symbolisch dadurch verstärkt, dass die hegemonieorientierten Auseinandersetzungen im Alltagsverstand und der akademischen Wissensproduktion immer wieder nicht als *eine* Form, sondern als *die* Form politischer Praxis verstanden werden.

Damit verbunden ist eine symbolische Entwertung anderer gesellschaftlicher Kämpfe als unpolitisch und eine tendenzielle Überschätzung des Einflusses staatlicher oder staatsbezogener politischer Praxen. Bei Politiken »von unten« trifft dies vor allem die starke Betonung von Protesten als politische Praxis, auch in akademischen Arbeiten. Proteste sind durch ihre Form des Appells an staatliche Politiken, Entscheidungsträger*innen oder eine abstrakte Öffentlichkeit viel stärker auf die politische Form bezogen als es die de facto Politiken der operativen Kämpfe sind. Durch die Überbetonung von Protesten laufen Analysen gesellschaftlicher Kämpfe Gefahr, das spezifische Potential anderer politischer Praxen »von unten« – gerade infrapolitischer oder operativer Praxen – zu übersehen.

Das spezifische Verhältnis von öffentlichen und verdeckten Praxen, das Scott für infrapolitische Auseinandersetzungen beschreibt, lässt sich in den operativen Kämpfen genauso wiederfinden, wie die spezifische Organisation der subalternen Akteur*innen über »passive Netzwerke«, wie Bayat sie beschrieben hat. Die Erkenntnis der Implementationsforschung, dass die Gestalt eines politischen Programms alleine nur wenig über die Realität seiner Umsetzung besagt (vgl. Mayntz 1980, S. 236), verweist nicht so sehr auf Organisationsprobleme innerhalb von Staatsapparaten als vielmehr auf die Konfrontation der Ergebnisse hegemonieorientierter Kämpfe mit dem Feld der operativen Kämpfe. Während sich hegemonieorientierte Kämpfe zugespitzt als *Kämpfe um den Staat* beschreiben lassen, wäre ein zugespitzte Beschreibung operativer Kämpfe die der *Kämpfe mit dem Staat*.

Bei operativen Kämpfen sind völlig andere Akteur*innen zentral, die effektiven Kräfteverhältnisse unterscheiden sich von denen der zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen und das Terrain der Auseinandersetzung ist anders strukturiert. Während bei den hegemonieorientierten Auseinandersetzungen die Verfahrensabläufe und Verfahrensregeln in weiten Teilen staatlich strukturiert sind, ist dies bei den operativen Auseinandersetzungen nicht der Fall. Hier können subalterne Akteur*innen die Situation der Auseinandersetzung immer wieder entscheidend beeinflussen und trotz eines Nachteils im allgemeinen Kräfteverhältnis einen Vorteil im effektiven Kräfteverhältnis der konkreten Situation der Auseinandersetzung schaffen. Die Kämpfe *mit* dem Staat sind dabei stark durch den Einsatz von Staatsgewalt, durch die Kriminalisierung von infrapolitischen Praxen und hohe persönliche Kosten der kämpfenden Subalternen gekennzeichnet. Jedoch setzen nicht nur subalterne Akteur*innen verdeckte operative Praxen ein: Die Verweigerungspraxen sind ebenso ein zentrales Element der Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedstaaten um die Umsetzung von Dublin. Polizeiübergriffe, die Geheimhaltungsstufen der Dienstanweisungen und die opportunistischen Strategien in Bezug auf potentiell rechtswidrige Behördenpraxen vor einer endgültigen gerichtlichen Klärung sind Beispiele für solche verdeckte Praxen staatlicher Akteur*innen.

Deshalb sollte gesellschaftswissenschaftliche Forschung auch die verdeckten und diffusen Praxen der operativen und bürokratischen Kämpfe zur Kenntnis nehmen. Die Aufteilung der wissenschaftlichen Arbeit nach den verschiedenen Ebenen der Kämpfe in spezialisierte Disziplinen – Rechtswissenschaften, Verwaltungsforschung, Sozialarbeit, Soziologie, Anthropologie, Politikwissenschaften – kann dabei zu einem Problem für die wissenschaftliche Rekonstruktion miteinander verwobener Kämpfe werden. An dieser Stelle liegt ein Potential in transdisziplinärer Zusammenarbeit. Solche breit angelegte Forschung ist allerdings mit einigen Herausforderungen konfrontiert: Sie muss nämlich auf eine große Vielfalt an Daten und Methoden zurückzugreifen, weil sich die verschiedenen Praxen nur sehr

unterschiedlich erfassen lassen. Die Auswahl der Erhebungsmethoden bestimmt das Ergebnis der Forschung unmittelbar: Eine Dokumentenanalyse ermöglicht nur sehr spezifische Einblicke, genau wie Interviews oder die Begleitung von Betroffenen oder Professionellen. Die dadurch entstehende Komplexität ist eine große Herausforderung für solche Forschungsarbeiten. Eine weitere Herausforderung sind forschungsethische Probleme, die bei der Erforschung von verdeckten Praxen entstehen. Dennoch sollten solch breite Forschungsansätze trotz aller genannten Herausforderungen weiterverfolgt werden. Denn eine Wissenschaft, die aus methodischen und arbeitsorganisatorischen Gründen ihren Forschungsfokus auf hegemonieorientierte Praxen beschränkt, würde entscheidende gesellschaftliche Kämpfe nicht zur Kenntnis nehmen und liefe Gefahr, asymmetrische Machtverhältnisse durch die selektive Wahrnehmung und Darstellung der Praxen privilegierter Akteur*innen zusätzlich symbolisch zu verstärken.

Was lässt sich abschließend, angesichts dieser Forschungsergebnisse, auch politisch zu Dublin sagen? Wie beschrieben, bin ich mit einer kritischen Einschätzung der Dublin-Verordnung in die Forschung eingestiegen. Die gewonnenen Erkenntnisse haben diese Einschätzung verstärkt. Mit Dublin entschieden sich die Regierungsvertreter*innen für ein Zuständigkeitssystem, das nicht auf eine gerechte oder sinnvolle Verteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren zielt, sondern auf die Schließung der gemeinsamen Außengrenzen und damit die Ermöglichung des Schengenraumes. Vom Anfang seines Bestehens an machten die Kräfteverhältnisse im Dublin-Regime sowohl eine effektive Umsetzung als auch eine Abschaffung oder grundsätzliche Veränderung Dublins unmöglich. Das Resultat dieser Patt-Situation ist ein krisenhaftes, aber dennoch stabiles System, in dem unter hohem Einsatz gesellschaftlicher und persönlicher Ressourcen, mit viel Gewalt und vor allem auf Kosten der Asylsuchenden um die Durchsetzung einer Regelung gekämpft wird, die von zweifelhaftem gesellschaftlichem Wert ist. Die offensichtliche Perspektive aus dieser Situation wäre eine politische Einigung auf ein neues System der Verteilung der Verantwortung für Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten. Die historische Situation hat sich verändert, die Staatsapparate der EU haben sich gefestigt, der Schengenraum besteht seit vielen Jahren. Es wäre an der Zeit, ein Asylzuständigkeitssystem zu schaffen, welches auf eine sinnvolle Verteilung der Zuständigkeiten für Asylverfahren zielt, nicht auf Grenzschließung. Dabei ergäbe sich die Chance, an der Gestaltung dieser neuen Regelung auch oppositionelle und subalterne Akteur*innen zu beteiligen. So könnte eine Regelung geschaffen werden, die breitere gesellschaftliche Unterstützung erfährt und nicht vor allem durch Zwang und Gewalt durchgesetzt werden muss.

Anhang

Tabelle 1: Überstellungen und Asylanträge nach Unterzeichnerstaat 1998

1998	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen	Asylanträge
Niederlande	1.713	343	1.370	45.217
Vereinigtes Königreich	876	65	811	46.015
Irland	26	37	-11	4.626
Portugal	8	36	-28	338
Griechenland	3	42	-39	2.953
Italien	10	153	-143	13.000
Belgien	50	250	-200	21.960
Spanien	39	247	-208	6.764
Österreich	21	340	-319	13.793
Deutschland	809	3.054	-2.245	98.644
Dänemark	693	:	:	7.296
Frankreich	250	:	:	22.375
Luxemburg	:	:	:	1.709
Finnland	:	:	:	1.272
Schweden	774	:	:	12.844
Spezial Zeichen				
:	nicht erhältlich			

Quelle: (Europäische Kommission 2001, S. 22–23).
Berechnung Netto-Überstellungen: Ausgehende minus ankommende Überstellungen.

Tabelle 2: Überstellungen und Asylanträge nach Unterzeichnerstaat 1999

1999	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen	Asylanträge
Vereinigtes Königreich	883	38	845	71.160
Niederlande	1.074	457	617	39.299
Dänemark	623	256	367	10.934
Irland	5	31	-26	7.724
Portugal	9	48	-39	271
Griechenland	14	68	-54	1.528
Spanien	37	110	-73	8.405
Frankreich	245	568	-323	30.832
Belgien	50	500	-450	35.778
Italien	9	719	-710	18.000
Österreich	64	955	-891	20.096
Deutschland	1.720	3.403	-1.683	95.113
Luxemburg	73	:	:	2.921
Finnland	:	:	:	3.106
Schweden	835	:	:	11.231
Spezial Zeichen				
:	nicht erhältlich			

Quelle: (Europäische Kommission 2001, S. 24–25).

Tabelle 3: Überstellungen und Asylanträge nach Mitgliedstaat 2005

2005	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen	Asylanträge
Vereinigtes Königreich	1.824	366	1.458	30.460
Tschechien	359	114	245	3.590
Irland	262	45	217	4.320
Luxemburg	257	72	185	
Niederlande	982	862	120	12.320
Deutschland	2.748	2.716	32	29.915
Island	19	1	18	87
Estland	1	1	0	10
Lettland	0	2	-2	20
Zypern	0	2	-2	7.715
Portugal	5	16	-11	115
Litauen	4	15	-11	100
Malta	1	39	-38	1.035
Slowenien	5	87	-82	1.550
Ungarn	6	160	-154	1.610
Österreich	589	805	-216	22.460
Spanien	52	315	-263	5.050
Griechenland	6	350	-344	8.285
Italien	47	419	-372	9.346
Slowakei	32	453	-421	3.490
Polen	148	1.196	-1.048	5.435
Belgien	:	180	:	15.360
Finnland	735	:	:	3.595
Schweden	:	:	:	17.570
Norwegen	848	:	:	5.400
Frankreich	:	:	:	42.572
Spezial Zeichen				
:	nicht erhältlich			

Quelle: (Europäische Kommission 2007b, S. 50–52).

Tabelle 4: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2008

2008	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Niederlande	1.195	324	871
Deutschland	2.122	1.270	852
Vereinigtes Königreich	1.217	403	814
Österreich	1.282	628	654
Irland	271	90	181
Luxemburg	88	54	34
Litauen	30	28	2
Island	1	0	1
Finnland	0	0	0
Schweiz	0	0	0
Lettland	1	9	-8
Estland	2	11	-9
Bulgarien	30	43	-13
Zypern	1	15	-14
Portugal	11	32	-21
Slowenien	24	57	-33
Spanien	8	89	-81
Rumänien	9	107	-98
Tschechien	106	217	-111
Malta	0	131	-131
Slowakei	94	233	-139
Frankreich	783	989	-206
Ungarn	60	322	-262
Italien	112	996	-884
Belgien	:	0	:

Dänemark	:	:	:
Griechenland	10	:	:
Kroatien	:	:	:
Polen	70	:	:
Schweden	:	:	:
Liechtenstein	:	:	:
Norwegen	:	:	:
Insgesamt	7.527	6.048	1.479
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18;
Anmerkung: Die Abweichung der Gesamtzahl der ausgehenden und ankommenden Überstellungen ist ein Hinweis auf Probleme in den statischen Daten von Eurostat. Eigentlich müsste die Gesamtzahl der ausgehenden und ankommenden Überstellung identisch sein.

Tabelle 5: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2009

2009	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Schweiz	1.904	195	1.709
Deutschland	2.932	1.258	1.674
Niederlande	1.458	323	1.135
Norwegen	1.130	0	1.130
Belgien	873	0	873
Österreich	1.504	742	762
Vereinigtes Königreich	995	368	627
Frankreich	1.010	820	190
Irland	243	85	158
Luxemburg	117	51	66
Island	32	0	32
Tschechien	259	235	24
Bulgarien	24	32	-8
Estland	1	11	-10
Zypern	1	11	-10
Lettland	6	21	-15
Litauen	7	28	-21
Portugal	12	33	-21
Slowenien	26	52	-26
Rumänien	15	126	-111
Slowakei	39	232	-193
Spanien	14	451	-437
Malta	3	473	-470
Ungarn	90	938	-848
Polen	10	960	-950
Griechenland	8	1.202	-1.194
Italien	41	1.800	-1.759
Dänemark	:	:	:
Kroatien	:	:	:
Finnland	:	:	:
Schweden	1.086	:	:
Liechtenstein	:	:	:
Insgesamt	13.840	10.447	3.393
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 6: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2010

2010	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Schweiz	2.553	452	2.101
Deutschland	2.380	964	1.416
Niederlande	1.683	432	1.251
Schweden	1.146	0	1.146
Belgien	1.089	0	1.089
Vereinigtes Königreich	995	268	727
Norwegen	716	0	716
Österreich	1.435	845	590
Luxemburg	93	30	63
Frankreich	883	827	56
Irland	142	106	36
Island	10	1	9
Estland	25	17	8
Lettland	18	13	5
Bulgarien	1	0	1
Portugal	7	7	0
Finnland	0	0	0
Zypern	1	9	-8
Slowenien	25	88	-63
Rumänien	22	103	-81
Litauen	2	108	-106
Slowakei	50	187	-137
Spanien	13	432	-419
Malta	6	506	-500
Ungarn	178	695	-517
Polen	28	907	-879
Griechenland	11	949	-938
Italien	62	1.041	-979
Tschechien	:	:	:
Dänemark	:	:	:
Kroatien	:	:	:
Liechtenstein	:	:	:
Insgesamt	13.574	8.987	4.587
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 7: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2011

2011	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Überstellungen
Schweiz	3.620	482	3.138
Deutschland	2.754	1.083	1.671
Belgien	1.074	0	1.074
Schweden	1.045	0	1.045
Norwegen	792	0	792
Österreich	927	609	318
Luxemburg	156	49	107
Griechenland	84	55	29
Irland	144	133	11
Bulgarien	52	46	6
Island	6	2	4
Niederlande	1.239	1.239	0
Finnland	0	0	0
Liechtenstein	0	0	0
Estland	16	20	-4
Portugal	16	22	-6
Zypern	0	15	-15
Slowenien	18	51	-33
Lettland	11	48	-37
Tschechien	80	124	-44
Litauen	11	119	-108
Slowakei	30	150	-120
Rumänien	21	164	-143
Malta	2	324	-322
Ungarn	70	411	-341
Spanien	14	456	-442
Polen	39	581	-542
Frankreich	487	1.046	-559
Italien	14	1.801	-1.787
Dänemark	:	:	:
Kroatien	:	:	:
Vereinigtes Königreich	:	271	:
Insgesamt	12.722	9.301	3.421
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 8: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2012

2012	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Schweiz	4.637	574	4.063
Schweden	1.741	0	1.741
Deutschland	3.062	1.371	1.691
Norwegen	706	0	706
Vereinigtes Königreich	714	262	452
Österreich	1.009	709	300
Griechenland	314	38	276
Luxemburg	169	53	116
Belgien	969	931	38
Liechtenstein	11	1	10
Island	4	0	4
Estland	16	13	3
Finnland	0	0	0
Portugal	55	73	-18
Irland	70	91	-21
Zypern	0	24	-24
Slowenien	30	66	-36
Bulgarien	14	62	-48
Lettland	6	78	-72
Malta	2	105	-103
Litauen	7	126	-119
Slowakei	13	151	-138
Ungarn	126	335	-209
Rumänien	16	227	-211
Frankreich	598	923	-325
Polen	93	768	-675
Spanien	22	728	-706
Italien	5	1.639	-1.634
Tschechien	:	89	:
Dänemark	:	:	:
Kroatien	:	:	:
Niederlande	:	:	:
Insgesamt	14.409	9.437	4.972
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Tabelle 9: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2013

2013	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Schweiz	4.165	751	3.414
Schweden	2.869	0	2.869
Deutschland	4.316	1.702	2.614
Norwegen	945	0	945
Griechenland	675	7	668
Vereinigtes Königreich	827	273	554
Österreich	1.145	765	380
Luxemburg	143	46	97
Island	13	0	13
Irland	84	72	12
Liechtenstein	11	0	11
Finnland	0	0	0
Kroatien	2	8	-6
Estland	7	16	-9
Zypern	4	15	-11
Slowenien	31	52	-21
Lettland	2	44	-42
Bulgarien	29	100	-71
Portugal	9	92	-83
Rumänien	19	109	-90
Litauen	9	108	-99
Slowakei	41	144	-103
Malta	2	118	-116
Frankreich	645	834	-189
Spanien	12	734	-722
Ungarn	32	850	-818
Belgien	738	1.779	-1.041
Polen	61	2.442	-2.381
Italien	5	3.460	-3.455
Tschechien	:	:	:
Dänemark	:	:	:
Niederlande	:	:	:
Insgesamt	16.841	14.521	2.320
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 10: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2014

2014	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Überstellungen
Schweden	2.059	0	2.059
Schweiz	2.638	933	1.705
Deutschland	2.887	1.768	1.119
Österreich	1.076	254	822
Griechenland	713	2	711
Dänemark	748	292	456
Niederlande	874	429	445
Vereinigtes Königreich	252	69	183
Luxemburg	161	63	98
Island	10	0	10
Liechtenstein	1	0	1
Slowenien	12	38	-26
Rumänien	14	41	-27
Estland	7	37	-30
Kroatien	2	37	-35
Lettland	4	42	-38
Irland	17	67	-50
Slowakei	45	98	-53
Malta	3	271	-268
Ungarn	89	827	-738
Belgien	741	1.673	-932
Polen	47	996	-949
Frankreich	470	1.725	-1.255
Italien	7	2.228	-2.221
Bulgarien	:	174	:
Tschechien	:	:	:
Spanien	:	:	:
Zypern	:	:	:
Litauen	:	67	:
Portugal	15	:	:
Finnland	:	:	:
Norwegen	1.401	:	:
Insgesamt	14.293	12.131	2.162
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 11: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2015

2015	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Schweiz	2.417	558	1.859
Griechenland	847	15	832
Österreich	1.247	480	767
Dänemark	773	293	480
Vereinigtes Königreich	519	131	388
Niederlande	705	379	326
Slowakei	348	64	284
Belgien	885	668	217
Luxemburg	149	42	107
Liechtenstein	15	0	15
Island	14	0	14
Finnland	0	0	0
Estland	18	19	-1
Portugal	3	16	-13
Slowenien	8	22	-14
Kroatien	2	24	-22
Irland	19	52	-33
Lettland	4	38	-34
Rumänien	14	58	-44
Malta	4	127	-123
Bulgarien	16	262	-246
Deutschland	1.954	2.489	-535
Polen	17	637	-620
Frankreich	525	1.943	-1.418
Italien	28	2.180	-2.152
Tschechien	:	:	:
Spanien	:	:	:
Zypern	:	:	:
Litauen	:	75	:
Ungarn	:	:	:
Schweden	1.964	:	:
Norwegen	857	:	:
Insgesamt	13.352	10.572	2.780
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 12: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2016

2016	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Schweden	3.763	964	2.799
Schweiz	3.111	445	2.666
Österreich	2.572	559	2.013
Dänemark	2.189	319	1.870
Niederlande	2.131	422	1.709
Belgien	1.479	414	1.065
Griechenland	890	10	880
Norwegen	1.114	584	530
Luxemburg	258	41	217
Island	123	1	122
Slowakei	83	27	56
Frankreich	1.293	1.257	36
Liechtenstein	5	0	5
Finnland	0	0	0
Estland	9	22	-13
Rumänien	35	53	-18
Slowenien	59	78	-19
Irland	41	61	-20
Malta	12	40	-28
Lettland	11	62	-51
Vereinigtes Königreich	355	553	-198
Kroatien	12	570	-558
Spanien	3	938	-935
Polen	8	1.363	-1.355
Italien	0	4.061	-4.061
Deutschland	3.002	8.512	-5.510
Bulgarien	:	624	:
Tschechien	:	:	:
Zypern	:	3	:
Litauen	:	131	:
Ungarn	204	:	:
Portugal	0	:	:
Insgesamt	22.762	22.114	648
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 13: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2017

2017	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Überstellungen
Griechenland	4.467	1	4.466
Österreich	3.738	742	2.996
Niederlande	1.890	812	1.078
Frankreich	2.633	1.636	997
Schweiz	1.613	873	740
Dänemark	1.010	517	493
Belgien	1.107	701	406
Luxemburg	406	84	322
Island	262	1	261
Ungarn	217	129	88
Zypern	36	7	29
Schweden	1.213	1.184	29
Liechtenstein	15	1	14
Slowakei	32	23	9
Rumänien	97	89	8
Slowenien	54	52	2
Irland	50	55	-5
Estland	6	26	-20
Malta	17	63	-46
Lettland	9	57	-48
Vereinigtes Königreich	314	461	-147
Portugal	45	242	-197
Litauen	16	237	-221
Kroatien	8	249	-241
Norwegen	316	590	-274
Bulgarien	87	417	-330
Finnland	201	573	-372
Spanien	0	619	-619
Polen	15	1.375	-1.360
Deutschland	7.124	8.806	-1.682
Italien	75	5.678	-5.603
Tschechien	:	:	:
Insgesamt	27.073	26.300	773
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 14: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2018

2018	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Überstellungen
Griechenland	5.447	18	5.429
Frankreich	3.533	1.837	1.696
Deutschland	9.209	7.580	1.629
Österreich	2.291	994	1.297
Niederlande	1.849	835	1.014
Belgien	897	678	219
Luxemburg	291	84	207
Dänemark	576	404	172
Island	114	12	102
Schweiz	1.313	1.292	21
Liechtenstein	19	1	18
Zypern	10	3	7
Estland	8	20	-12
Ungarn	53	65	-12
Irland	14	34	-20
Slowakei	15	47	-32
Bulgarien	52	86	-34
Norwegen	280	329	-49
Litauen	20	73	-53
Lettland	6	60	-54
Malta	45	110	-65
Kroatien	10	126	-116
Slowenien	0	121	-121
Rumänien	27	182	-155
Schweden	935	1.185	-250
Tschechien	32	324	-292
Finnland	183	493	-310
Portugal	22	355	-333
Spanien	2	810	-808
Polen	67	896	-829
Vereinigtes Königreich	209	1.215	-1.006
Italien	189	6.351	-6.162
Insgesamt	27.718	26.620	1.098
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 15: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2019

2019	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Frankreich	5.673	2.666	3.007
Griechenland	2.546	33	2.513
Deutschland	8.423	6.086	2.337
Niederlande	2.370	1.122	1.248
Schweiz	1.960	1.159	801
Österreich	1.341	903	438
Belgien	852	536	316
Luxemburg	334	87	247
Malta	340	131	209
Schweden	1.062	894	168
Island	119	1	118
Dänemark	473	389	84
Ungarn	28	1	27
Norwegen	240	213	27
Liechtenstein	13	2	11
Irland	25	23	2
Estland	4	21	-17
Bulgarien	28	73	-45
Slowakei	17	80	-63
Kroatien	8	99	-91
Litauen	11	107	-96
Lettland	4	105	-101
Rumänien	16	141	-125
Finnland	183	382	-199
Tschechien	84	286	-202
Slowenien	26	268	-242
Portugal	46	361	-315
Vereinigtes Königreich	263	714	-451
Polen	58	694	-636
Spanien	2	809	-807
Italien	228	5.864	-5.636
Zypern	:	1	:
Insgesamt	26.777	24.251	2.526
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 16: Überstellungen nach Mitgliedstaat 2020

2020	Ausgehende Überstellungen	Ankommende Überstellungen	Netto-Über-stellungen
Griechenland	1.825	11	1.814
Frankreich	3.189	1.626	1.563
Niederlande	1.648	765	883
Malta	320	47	273
Österreich	687	510	177
Schweden	535	401	134
Belgien	454	346	108
Dänemark	229	138	91
Island	53	0	53
Luxemburg	113	80	33
Zypern	32	0	32
Ungarn	31	1	30
Norwegen	93	77	16
Bulgarien	24	14	10
Liechtenstein	6	1	5
Estland	7	10	-3
Irland	5	11	-6
Slowakei	10	25	-15
Litauen	6	34	-28
Lettland	6	35	-29
Kroatien	8	45	-37
Rumänien	5	73	-68
Tschechien	36	107	-71
Slowenien	6	84	-78
Portugal	36	171	-135
Finnland	124	295	-171
Polen	34	260	-226
Schweiz	776	1.267	-491
Spanien	7	518	-511
Italien	191	1.442	-1.251
Deutschland	2.953	4.369	-1.416
Vereinigtes Königreich	:	:	:
Insgesamt	:	:	:
Spezial Zeichen			
:	nicht erhältlich		

Quelle: Eurostat, siehe Tabellen 17 und 18.

Tabelle 17: Ausgehende Überstellungen nach überstellendem Staat 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GEO													
Belgien	:	873	1.089	1.074	969	738	741	885	1.479	1.107	897	852	454
Bulgarien	30	24	1	52	14	29	:	16	:	87	52	28	24
Tschechien	106	259	:	80	:	:	:	:	:	:	32	84	36
Dänemark	:	:	:	:	:	:	748	773	2.189	1.010	576	473	229
Deutschland	2.122	2.932	2.380	2.754	3.062	4.316	2.887	1.954	3.002	7.124	9.209	8.423	2.953
Estland	2	1	25	16	16	7	7	18	9	6	8	4	7
Irland	271	243	142	144	70	84	17	19	41	50	14	25	5
Griechenland	10	8	11	84	314	675	713	847	890	4.467	5.447	2.546	1.825
Spanien	8	14	13	14	22	12	:	:	3	0	2	2	7
Frankreich	783	1.010	883	487	598	645	470	525	1.293	2.633	3.533	5.673	3.189
Kroatien	:	:	:	:	:	2	2	2	12	8	10	8	8
Italien	112	41	62	14	5	5	7	28	0	75	189	228	191
Zypern	1	1	1	0	0	4	:	:	:	36	10	:	32
Lettland	1	6	18	11	6	2	4	4	11	9	6	4	6
Litauen	30	7	2	11	7	9	:	:	:	16	20	11	6
Luxemburg	88	117	93	156	169	143	161	149	258	406	291	334	113
Ungarn	60	90	178	70	126	32	89	:	204	217	53	28	31
Malta	0	3	6	2	2	2	3	4	12	17	45	340	320
Niederlande	1.195	1.458	1.683	1.239	:	:	874	705	2.131	1.890	1.849	2.370	1.648

Österreich	1.282	1.504	1.435	927	1.009	1.145	1.076	1.247	2.572	3.738	2.291	1.341	687
Polen	70	10	28	39	93	61	47	17	8	15	67	58	34
Portugal	11	12	7	16	55	9	15	3	0	45	22	46	36
Rumänien	9	15	22	21	16	19	14	14	35	97	27	16	5
Slowenien	24	26	25	18	30	31	12	8	59	54	0	26	6
Slowakei	94	39	50	30	13	41	45	348	83	32	15	17	10
Finnland	0	:	0	0	0	0	:	0	0	201	183	183	124
Schweden	:	1.086	1.146	1.045	1.741	2.869	2.059	1.964	3.763	1.213	935	1.062	535
Island	1	32	10	6	4	13	10	14	123	262	114	119	53
Liechtenstein	:	:	:	0	11	11	1	15	5	15	19	13	6
Norwegen	:	1.130	716	792	706	945	1.401	857	1.114	316	280	240	93
Schweiz	0	1.904	2.553	3.620	4.637	4.165	2.638	2.417	3.111	1.613	1.313	1.960	776
Vereinigtes Königreich	1.217	995	995	:	714	827	252	519	355	314	209	263	:
Insgesamt	7.527	13.840	13.574	12.722	14.409	16.841	14.293	13.352	22.762	27.073	27.718	26.777	:
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ausgehende Überstellungen nach Aufnahmemitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTO__custom_2090928]. Daten abgefragt am 14/02/2022.

Tabelle 18: Ankommende Überstellungen nach Zielstaat 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GEO													
Belgien	0	0	0	0	931	1.779	1.673	668	414	701	678	536	346
Bulgarien	43	32	0	46	62	100	174	262	624	417	86	73	14
Tschechien	217	235	:	124	89	:	:	:	:	:	324	286	107
Dänemark	:	:	:	:	:	:	292	293	319	517	404	389	138
Deutschland	1.270	1.258	964	1.083	1.371	1.702	1.768	2.489	8.512	8.806	7.580	6.086	4.369
Estland	11	11	17	20	13	16	37	19	22	26	20	21	10
Irland	90	85	106	133	91	72	67	52	61	55	34	23	11
Griechenland	:	1.202	949	55	38	7	2	15	10	1	18	33	11
Spanien	89	451	432	456	728	734	:	:	938	619	810	809	518
Frankreich	989	820	827	1.046	923	834	1.725	1.943	1.257	1.636	1.837	2.666	1.626
Kroatien	:	:	:	:	:	8	37	24	570	249	126	99	45
Italien	996	1.800	1.041	1.801	1.639	3.460	2.228	2.180	4.061	5.678	6.351	5.864	1.442
Zypern	15	11	9	15	24	15	:	:	3	7	3	1	0
Lettland	9	21	13	48	78	44	42	38	62	57	60	105	35
Litauen	28	28	108	119	126	108	67	75	131	237	73	107	34
Luxemburg	54	51	30	49	53	46	63	42	41	84	84	87	80
Ungarn	322	938	695	411	335	850	827	:	:	129	65	1	1
Malta	131	473	506	324	105	118	271	127	40	63	110	131	47
Niederlande	324	323	432	1.239	:	:	429	379	422	812	835	1.122	765

Österreich	628	742	845	609	709	765	254	480	559	742	994	903	510
Polen	:	960	907	581	768	2.442	996	637	1.363	1.375	896	694	260
Portugal	32	33	7	22	73	92	:	16	:	242	355	361	171
Rumänien	107	126	103	164	227	109	41	58	53	89	182	141	73
Slowenien	57	52	88	51	66	52	38	22	78	52	121	268	84
Slowakei	233	232	187	150	151	144	98	64	27	23	47	80	25
Finnland	0	:	0	0	0	0	:	0	0	573	493	382	295
Schweden	:	:	0	0	0	0	0	:	964	1.184	1.185	894	401
Island	0	0	1	2	0	0	0	0	1	1	12	1	0
Liechtenstein	:	:	:	0	1	0	0	0	0	1	1	2	1
Norwegen	:	0	0	0	0	0	:	:	584	590	329	213	77
Schweiz	0	195	452	482	574	751	933	558	445	873	1.292	1.159	1.267
Vereinigtes Königreich	403	368	268	271	262	273	69	131	553	461	1.215	714	:
Insgesamt	6.048	10.447	8.987	9.301	9.437	14.521	12.131	10.572	22.114	26.300	26.620	24.251	:
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ankommende Überstellungen nach ersuchendem Mitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTI__custom_2091036]. Daten abgefragt am 14/02/2022.

Tabelle 19: Ausgehende Gesuche nach ersuchendem Staat 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GEO													
Belgien	2.017	3.289	4.745	4.160	4.119	2.813	3.160	5.955	6.483	5.575	8.384	11.882	6.607
Bulgarien	56	73	103	110	39	144	11	66	:	159	141	81	116
Tschechien	140	298	:	148	:	:	:	:	:	264	141	389	91
Dänemark	389	865	1.507	1.011	1.543	:	2.450	3.009	5.617	1.834	1.260	927	665
Deutschland	5.857	8.695	9.548	9.259	11.574	32.796	35.058	44.288	53.918	63.326	54.906	48.844	30.125
Estland	2	10	24	24	38	19	19	24	11	10	10	14	8
Irland	475	497	314	274	199	176	17	617	547	371	780	1.763	976
Griechenland	47	32	26	297	733	1.279	1.293	1.117	5.187	9.559	5.038	5.193	6.684
Spanien	120	207	116	67	80	79	:	:	12	8	7	7	788
Frankreich	4.041	5.349	5.396	4.450	5.389	5.903	4.948	11.657	25.368	41.253	45.358	48.321	30.054
Kroatien	:	:	:	:	:	299	145	21	57	118	191	315	767
Italien	1.414	1.160	1.367	1.179	1.550	2.575	3.557	4.977	9.340	2.481	4.628	3.568	2.768
Zypern	5	12	8	5	5	9	:	0	:	114	135	:	151
Lettland	1	14	24	11	14	3	7	14	18	12	16	10	10
Litauen	35	44	19	22	19	15	:	:	10	43	40	22	20
Luxemburg	134	187	214	279	266	342	292	443	1.327	1.622	1.141	955	412
Ungarn	221	606	446	139	191	314	1.815	:	:	896	277	200	37
Malta	1	6	8	9	16	27	16	101	120	259	615	1.018	674
Niederlande	2.878	3.730	4.162	2.605	:	:	4.144	4.813	9.238	7.450	8.619	9.267	5.222

Österreich	4.277	5.464	3.205	3.258	3.657	5.104	6.066	16.935	21.293	10.482	5.262	3.736	3.196
Polen	81	114	109	90	167	132	170	225	170	171	221	227	230
Portugal	28	16	15	44	99	24	65	98	138	223	220	610	529
Rumänien	46	102	220	93	66	85	111	88	184	1.268	245	239	167
Slowenien	55	70	65	102	94	98	97	92	524	776	823	1.059	1.623
Slowakei	158	132	106	96	128	115	102	549	353	211	69	51	200
Finnland	1.028	1.861	1.253	1.108	1.041	1.226	:	1.598	1.487	496	435	589	341
Schweden	3.283	4.501	4.480	3.728	7.805	10.162	8.272	11.254	7.336	3.112	3.549	3.596	2.147
Island	44	19	28	35	56	57	77	118	377	374	229	204	81
Liechtenstein	:	:	:	0	39	28	29	0	44	98	94	19	24
Norwegen	3.234	5.052	2.724	1.974	2.183	3.343	3.311	3.471	1.280	560	1.042	670	418
Schweiz	0	6.041	5.467	9.347	11.029	9.679	14.900	16.105	13.145	7.522	5.941	4.274	3.543
Vereinigtes Königreich	2.246	2.664	2.664	:	1.356	1.766	1.831	3.489	4.237	5.712	5.510	3.258	:
Insgesamt	32.313	51.110	48.363	43.924	53.495	78.612	91.963	131.124	167.821	166.359	155.327	151.308	:
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ausgehende ›Dublin‹ Übernahmeersuchen nach Aufnahmemitgliedstaat (PARTNER), Art des Übernahmeersuchens und Rechtsvorschriften [MIGR_DUBRO__custom_2121390]. Daten abgefragt am 18/02/2022.

Tabelle 20: Bewilligte Gesuche nach ersuchendem Staat 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GEO													
Belgien	1.346	2.133	2.832	3.333	2.660	2.239	2.143	3.975	:	4.002	4.617	7.058	3.813
Bulgarien	33	36	16	69	12	27	11	18	:	75	40	21	19
Tschechien	107	259	:	103	:	:	:	:	:	:	74	271	74
Dänemark	346	764	1.396	890	1.137	:	1.504	3.009	3.359	1.807	837	592	444
Deutschland	4.182	6.242	6.508	6.343	7.916	24.847	22.911	27.959	29.265	46.132	36.528	28.905	15.163
Estland	2	6	22	20	35	15	18	18	10	8	8	7	6
Irland	356	355	273	225	168	143	29	487	472	228	451	1.059	517
Griechenland	14	17	10	126	495	962	890	677	2.853	6.644	1.535	1.834	1.688
Spanien	93	174	94	51	59	73	:	:	9	6	3	3	294
Frankreich	2.641	3.430	3.340	2.847	3.555	3.919	3.281	7.817	14.277	29.046	29.259	29.775	17.972
Kroatien	:	:	:	:	:	47	90	8	35	39	29	12	52
Italien	875	680	519	165	174	46	299	126	1.871	999	3.152	2.363	1.797
Zypern	2	8	2	3	2	5	:	0	:	:	7	:	38
Lettland	1	8	17	14	7	2	7	9	13	11	11	10	5
Litauen	33	17	5	16	11	9	:	:	6	31	27	7	16
Luxemburg	118	146	156	244	216	266	218	310	886	1.181	690	716	268
Ungarn	138	483	370	87	159	203	345	:	:	367	31	24	24
Malta	1	4	7	2	4	6	16	57	58	105	272	683	510
Niederlande	2.510	3.402	3.852	4.204	:	:	2.411	2.886	6.105	5.197	5.773	6.552	3.339

Österreich	3.811	4.632	2.895	2.531	3.084	4.659	4.107	11.993	13.564	7.620	3.905	2.528	2.014
Polen	59	60	69	58	139	94	135	166	112	112	91	92	84
Portugal	10	14	2	37	85	21	50	92	81	174	164	463	229
Rumänien	31	76	176	41	39	59	45	58	154	782	172	131	88
Slowenien	31	46	31	45	61	66	59	51	:	346	271	311	440
Slowakei	106	62	59	39	41	53	53	490	225	147	21	19	103
Finnland	659	963	690	714	631	919	1.007	1.274	1.179	395	297	306	156
Schweden	:	3.513	3.469	2.543	5.477	7.899	5.166	5.316	5.455	2.366	2.179	1.951	1.198
Island	36	12	17	29	32	22	0	73	221	229	153	130	50
Liechtenstein	:	:	:	0	30	25	12	30	29	79	57	13	16
Norwegen	1.690	3.087	1.441	1.140	1.322	2.411	1.640	1.845	996	417	376	302	179
Schweiz	0	4.590	4.698	7.014	9.328	7.592	5.642	8.529	7.311	4.622	3.636	2.923	3.756
Vereinigtes Königreich	1.961	2.098	2.098	:	1.039	1.400	1.239	2.014	2.257	2.705	2.622	1.696	:
Insgesamt	21.192	37.317	35.064	32.933	37.918	58.029	53.328	79.287	90.803	115.872	97.288	90.757	:
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Entscheidungen über ausgehenden ›Dublin‹ Übernahmeersuchen nach Aufnahmemitgliedstaat (PARTNER), Art der Entscheidung, Art des Übernahmeersuchens und Rechtsvorschriften [MIGR_DUBDO__custom_2096814]. Daten abgefragt am 15/02/2022.

Tabelle 21: Überstellungsquote nach Mitgliedstaat 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgien	:	0,41	0,38	0,32	0,36	0,33	0,35	0,22	:	0,28	0,19	0,12	0,12
Bulgarien	0,91	0,67	0,06	0,75	1,17	1,07	:	0,89	:	1,16	1,30	1,33	1,26
Tschechien	0,99	1,00	:	0,78	:	:	:	:	:	:	0,43	0,31	0,49
Dänemark	:	:	:	:	:	:	0,50	0,26	0,65	0,56	0,69	0,80	0,52
Deutschland	0,51	0,47	0,37	0,43	0,39	0,17	0,13	0,07	0,10	0,15	0,25	0,29	0,19
Estland	1,00	0,17	1,14	0,80	0,46	0,47	0,39	1,00	0,90	0,75	1,00	0,57	1,17
Irland	0,76	0,68	0,52	0,64	0,42	0,59	0,59	0,04	0,09	0,22	0,03	0,02	0,01
Griechenland	0,71	0,47	1,10	0,67	0,63	0,70	0,80	1,25	0,31	0,67	3,55	1,39	1,08
Spanien	0,09	0,08	0,14	0,27	0,37	0,16	:	:	0,33	0,00	0,67	0,67	0,02
Frankreich	0,30	0,29	0,26	0,17	0,17	0,16	0,14	0,07	0,09	0,09	0,12	0,19	0,18
Kroatien	:	:	:	:	:	0,04	0,02	0,25	0,34	0,21	0,34	0,67	0,15
Italien	0,13	0,06	0,12	0,08	0,03	0,11	0,02	0,22	0,00	0,08	0,06	0,10	0,11
Zypern	0,50	0,13	0,50	0,00	0,00	0,80	:	:	:	:	1,43	:	0,84
Lettland	1,00	0,75	1,06	0,79	0,86	1,00	0,57	0,44	0,85	0,82	0,55	0,40	1,20
Litauen	0,91	0,41	0,40	0,69	0,64	1,00	:	:	:	0,52	0,74	1,57	0,38
Luxemburg	0,75	0,80	0,60	0,64	0,78	0,54	0,74	0,48	0,29	0,34	0,42	0,47	0,42
Ungarn	0,43	0,19	0,48	0,80	0,79	0,16	0,26	:	:	0,59	1,71	1,17	1,29
Malta	0,00	0,75	0,86	1,00	0,50	0,33	0,19	0,07	0,21	0,16	0,17	0,50	0,63
Niederlande	0,48	0,43	0,44	0,29	:	:	0,36	0,24	0,35	0,36	0,32	0,36	0,49

Österreich	0,34	0,32	0,50	0,37	0,33	0,25	0,26	0,10	0,19	0,49	0,59	0,53	0,34
Polen	1,19	0,17	0,41	0,67	0,67	0,65	0,35	0,10	0,07	0,13	0,74	0,63	0,40
Portugal	1,10	0,86	3,50	0,43	0,65	0,43	0,30	0,03	0,00	0,26	0,13	0,10	0,16
Rumänien	0,29	0,20	0,13	0,51	0,41	0,32	0,31	0,24	0,23	0,12	0,16	0,12	0,06
Slowenien	0,77	0,57	0,81	0,40	0,49	0,47	0,20	0,16	:	0,16	0,00	0,08	0,01
Slowakei	0,89	0,63	0,85	0,77	0,32	0,77	0,85	0,71	0,37	0,22	0,71	0,89	0,10
Finnland	0,00	:	0,00	0,00	0,00	0,00	:	0,00	0,00	0,51	0,62	0,60	0,79
Schweden	:	0,31	0,33	0,41	0,32	0,36	0,40	0,37	0,69	0,51	0,43	0,54	0,45
Island	0,03	2,67	0,59	0,21	0,13	0,59	:	0,19	0,56	1,14	0,75	0,92	1,06
Liechtenstein	:	:	:	:	0,37	0,44	0,08	0,50	0,17	0,19	0,33	1,00	0,38
Norwegen	:	0,37	0,50	0,69	0,53	0,39	0,85	0,46	1,12	0,76	0,74	0,79	0,52
Schweiz	:	0,41	0,54	0,52	0,50	0,55	0,47	0,28	0,43	0,35	0,36	0,67	0,21
Vereinigtes Königreich	0,62	0,47	0,47	:	0,69	0,59	0,20	0,26	0,16	0,12	0,08	0,16	:
Insgesamt	0,36	0,37	0,39	0,39	0,38	0,29	0,27	0,17	0,25	0,23	0,28	0,30	:
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich oder Division durch Null												

Quelle: Eurostat, siehe Tabelle 17 und 19.
Berechnung: Ausgehende Überstellungen geteilt durch bewilligte ausgehende Gesuche.

Tabelle 22: Überstellungen (illegalisierte Einreise) nach Mitgliedstaat 2014–2020

TIME	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GEO							
Belgien	3	0	1	6	0	0	0
Bulgarien	78	62	0	8	1	0	0
Tschechien	:	:	:	:	0	0	0
Dänemark	0	0	0	0	0	0	0
Deutschland	8	6	4	4	4	3	4
Estland	0	0	0	0	0	0	0
Irland	0	0	0	0	0	0	0
Griechenland	0	0	0	0	0	0	0
Spanien	:	:	280	192	368	368	310
Frankreich	40	27	18	11	11	22	18
Kroatien	1	1	524	150	50	23	9
Italien	414	642	954	1756	2209	800	109
Zypern	:	:	0	0	0	0	0
Lettland	0	4	0	0	0	1	0
Litauen	2	0	0	0	0	0	0
Luxemburg	0	0	0	1	0	0	0
Ungarn	1	:	:	1	0	0	0
Malta	1	1	0	0	0	1	1
Niederlande	4	6	1	1	0	0	0

Österreich	1	0	0	0	1	1	0
Polen	0	0	0	1	0	6	1
Portugal	:	0	:	:	0	0	0
Rumänien	0	0	0	0	0	1	0
Slowenien	0	0	0	0	0	0	0
Slowakei	0	0	0	0	0	0	0
Finnland	:	0	0	0	0	0	0
Schweden	0	:	1	4	1	4	0
Island	0	0	0	0	0	0	0
Liechtenstein	0	0	0	0	0	0	0
Norwegen	:	:	0	0	0	1	0
Schweiz	:	:	0	0	0	0	0
Vereinigtes Königreich	0	0	0	0	0	0	:
Insgesamt	553	749	1783	2135	2645	1231	:
Spezial Zeichen							
:	nicht erhältlich						

Quelle: Eurostat. Ankommende Überstellungen nach ersuchendem Mitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTI__custom_2084431]. Rechtsvorschrift: Aufnahmegesuch – illegale Einreise (Artikel 13.1). Daten abgefragt am 13/02/2022.

Tabelle 23: Ausgehende Überstellungen aus Deutschland 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PARTNER													
Belgien	141	149	138	144	426	441	469	126	92	287	403	293	169
Bulgarien	7	6	17	3	7	10	27	31	86	103	43	21	10
Tschechien	74	71	32	34	23	8	15	16	43	250	199	179	58
Dänemark	19	55	46	114	107	81	51	37	42	172	216	149	54
Estland	0	1	0	0	0	0	2	1	3	13	23	5	5
Irland	5	3	5	5	5	3	0	1	0	0	0	4	0
Griechenland	119	143	31	0	0	0	0	0	0	0	6	20	4
Spanien	39	46	58	67	93	107	192	140	221	218	577	591	119
Frankreich	221	251	180	250	215	165	293	208	122	532	753	1.212	724
Kroatien	:	:	:	:	0	1	12	3	114	131	29	29	28
Italien	236	319	289	567	562	270	598	464	552	2.113	2.848	2.575	509
Zypern	5	1	2	4	8	0	1	0	0	1	0	2	3
Lettland	1	1	0	23	10	3	7	3	6	29	29	54	14
Litauen	8	7	23	23	32	16	16	11	19	116	183	70	14
Luxemburg	4	4	8	5	14	9	16	3	9	21	11	11	17
Ungarn	89	276	127	91	25	191	122	139	81	31	0	0	0
Malta	6	32	13	24	10	12	23	11	2	11	20	16	12
Niederlande	88	73	90	132	110	47	95	35	98	273	493	571	319

Österreich	122	312	228	230	209	246	118	151	97	324	586	517	213
Polen	400	477	465	294	427	2.266	332	334	729	940	691	508	142
Portugal	5	7	5	3	5	9	15	1	5	86	185	193	58
Rumänien	21	37	25	40	59	17	3	8	3	21	109	83	28
Slowenien	44	13	16	7	3	3	7	3	7	20	53	88	20
Slowakei	49	23	25	14	28	9	9	3	0	4	22	39	6
Finnland	10	10	18	19	15	5	19	5	57	261	276	150	52
Schweden	275	382	243	265	281	154	155	107	298	499	681	565	203
Island	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7	7	0	0
Liechtenstein	:	:	:	:	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Norwegen	79	123	174	223	147	55	72	16	181	261	234	81	25
Schweiz	0	72	108	156	212	170	202	94	118	369	503	375	131
Vereinigtes Königreich	55	38	13	17	29	18	16	3	17	30	29	22	16
Insgesamt	2.122	2.932	2.380	2.754	3.062	4.316	2.887	1.954	3.002	7.124	9.209	8.423	2.953
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ausgehende Überstellungen nach Aufnahmemitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTO__custom_2120911]. Geopolitische Meldeeinheit: Deutschland. Daten abgefragt am 18/02/2022.

Tabelle 24: Ankommende Überstellungen nach Deutschland 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PARTNER													
Belgien	131	124	149	158	117	80	100	230	596	362	260	301	242
Bulgarien	1	0	0	5	0	4	4	9	18	108	22	8	0
Tschechien	20	9	7	8	9	18	6	2	23	14	32	23	12
Dänemark	44	118	72	85	91	122	128	137	962	309	134	117	74
Estland	0	0	0	1	0	0	0	2	1	2	0	0	3
Irland	7	3	0	5	0	1	2	0	0	0	1	1	0
Griechenland	4	3	2	63	197	319	282	372	659	3.178	3.495	730	423
Spanien	2	3	1	1	2	2	2	3	1	7	1	5	2
Frankreich	193	220	191	73	74	65	134	242	577	1.027	978	2.021	1.659
Kroatien	:	:	:	:	0	1	0	1	10	7	2	6	4
Italien	7	6	3	1	6	1	1	4	26	77	136	221	139
Zypern	0	0	0	0	0	1	16	5	18	22	5	3	3
Lettland	0	1	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0
Litauen	0	1	0	0	0	2	2	4	0	8	10	9	4
Luxemburg	29	26	6	21	26	19	20	38	139	177	116	100	45
Ungarn	3	5	4	3	17	4	10	11	24	73	27	11	24
Malta	0	0	0	0	0	0	0	2	5	1	2	1	6
Niederlande	187	148	91	114	117	102	119	212	1.241	1.152	875	1.125	808

Österreich	47	54	38	68	56	35	80	114	289	839	667	433	314
Polen	13	13	14	22	25	33	24	53	27	45	42	29	19
Portugal	5	2	3	4	2	1	3	4	5	10	2	16	17
Rumänien	1	2	1	2	1	2	5	5	2	17	13	6	2
Slowenien	1	0	0	2	2	1	2	7	20	27	10	12	4
Slowakei	3	3	2	0	0	2	1	2	3	7	5	4	2
Finnland	53	48	15	28	39	35	48	27	419	27	30	33	27
Schweden	273	111	75	102	241	471	393	334	2.252	438	157	246	96
Island	3	0	1	0	0	0	0	0	6	43	15	10	7
Liechtenstein	:	:	:	:	0	0	1	1	1	5	6	3	2
Norwegen	107	90	93	78	68	101	156	300	225	69	60	53	27
Schweiz	0	141	94	136	186	187	202	325	890	582	447	444	336
Vereinigtes Königreich	136	127	102	103	95	93	27	43	70	172	30	115	68
Insgesamt	1.270	1.258	964	1.083	1.371	1.702	1.768	2.489	8.512	8.806	7.580	6.086	4.369
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ankommende Überstellungen nach ersuchendem Mitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTI__custom_2084024]. Geopolitische Meldeeinheit: Deutschland. Daten abgefragt am 13/02/2022.

Tabelle 25: Überstellungen nach Deutschland (Aufnahmegesuchen) 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PARTNER													
Belgien	17	22	20	36	25	15	30	25	33	38	22	29	34
Bulgarien	0	0	0	5	0	3	3	7	18	100	22	6	0
Tschechien	10	2	1	4	0	1	3	0	5	2	5	2	4
Dänemark	13	9	5	11	3	14	21	26	12	68	15	12	3
Estland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Irland	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0
Griechenland	4	0	2	63	196	318	281	370	656	3.164	3.468	715	419
Spanien	0	2	0	1	2	1	0	1	0	1	1	4	2
Frankreich	20	6	23	3	6	2	13	18	20	46	73	166	115
Kroatien	:	:	:	:	0	1	0	1	10	5	2	1	3
Italien	0	3	0	0	5	0	1	2	5	17	12	20	5
Zypern	0	0	0	0	0	1	16	5	18	21	5	3	3
Lettland	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Litauen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	9	9	3
Luxemburg	20	18	1	0	1	0	3	2	0	2	10	6	8
Ungarn	0	1	2	1	15	1	4	1	8	34	21	10	18
Malta	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	1	1	2
Niederlande	12	7	11	13	18	32	24	22	53	165	77	82	84

Österreich	12	12	15	17	26	12	16	27	51	143	66	53	43
Polen	9	2	4	7	6	19	10	7	6	9	6	9	1
Portugal	3	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3
Rumänien	1	1	0	1	0	0	3	2	2	16	8	2	1
Slowenien	0	0	0	1	0	1	0	1	5	8	0	3	0
Slowakei	1	0	0	0	0	1	0	0	1	2	2	1	0
Finnland	6	19	1	9	9	12	7	3	15	10	9	8	12
Schweden	50	32	12	19	39	171	134	93	105	262	59	90	37
Island	2	0	0	0	0	0	0	0	3	8	3	4	3
Liechtenstein	:	:	:	:	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Norwegen	7	12	25	24	16	35	36	22	23	29	33	21	5
Schweiz	0	16	19	23	23	37	64	28	45	88	54	72	42
Vereinigtes Königreich	3	1	2	4	4	7	1	2	0	19	1	4	0
Insgesamt	190	165	144	243	394	684	672	667	1.100	4.260	3.985	1.335	850
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ankommende Überstellungen nach ersuchendem Mitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTI__custom_2084024]. Rechtsvorschrift: Aufnahmegesuch. Geopolitische Meldeeinheit: Deutschland. Daten abgefragt am 13/02/2022.

Tabelle 26: Überstellungen nach Deutschland (Familienkriterien) 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PARTNER													
Belgien	0	0	0	1	3	1	1	0	6	5	5	6	16
Bulgarien	0	0	0	1	0	3	3	5	17	89	21	6	0
Tschechien	8	0	0	0	0	0	0	0	4	1	4	2	0
Dänemark	4	0	0	0	0	3	1	5	1	1	6	8	2
Estland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Irland	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
Griechenland	4	0	2	56	195	281	241	337	624	2.948	3.150	681	364
Spanien	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Frankreich	1	0	0	0	3	0	2	0	6	4	32	70	31
Kroatien	:	:	:	:	0	1	0	1	10	4	2	0	3
Italien	0	2	0	0	5	0	1	1	5	9	12	18	5
Zypern	0	0	0	0	0	1	16	4	17	20	5	3	3
Lettland	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Litauen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6	5	3
Luxemburg	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	2
Ungarn	0	0	0	0	12	1	4	1	7	29	20	10	18
Malta	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	0	1
Niederlande	0	0	0	1	2	1	2	0	16	5	24	28	21

Österreich	2	3	6	10	19	6	9	15	27	27	30	26	23
Polen	7	0	2	1	1	4	6	6	0	6	4	9	0
Portugal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Rumänien	0	0	0	1	0	0	3	1	1	16	7	2	1
Slowenien	0	0	0	1	0	1	0	1	5	2	0	3	0
Slowakei	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	0
Finnland	0	0	0	0	1	0	0	1	3	0	0	0	1
Schweden	1	0	0	0	0	5	15	5	47	28	9	15	4
Island	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Liechtenstein	:	:	:	:	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Norwegen	0	0	0	0	1	0	2	1	7	6	7	2	0
Schweiz	0	0	0	1	3	2	3	5	6	11	16	21	9
Vereinigtes Königreich	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Insgesamt	32	6	10	73	246	310	310	391	816	3.216	3.365	920	513
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ankommende Überstellungen nach ersuchendem Mitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTI__custom_2084024]. Rechtsvorschrift: Aufnahmegesuch – Famillienkriterien (Artikel 8, 9, 10, 11). Geopolitische Meldeeinheit: Deutschland. Daten abgefragt am 13/02/2022.

Tabelle 27: Überstellungen nach Deutschland (Wiederaufnahmegesuchen) 2008–2020

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PARTNER													
Belgien	114	102	129	122	92	65	70	205	563	324	238	272	208
Bulgarien	1	0	0	0	0	1	1	2	0	8	0	2	0
Tschechien	10	7	6	4	9	17	3	2	18	12	27	21	8
Dänemark	31	109	67	74	88	108	107	111	950	241	119	105	71
Estland	0	0	0	1	0	0	0	2	1	2	0	0	3
Irland	7	3	0	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Griechenland	0	3	0	0	1	1	1	2	3	14	27	15	4
Spanien	2	1	1	0	0	1	2	2	1	6	0	1	0
Frankreich	173	214	168	70	68	63	121	224	557	981	905	1.855	1.544
Kroatien	:	:	:	:	0	0	0	0	0	2	0	5	1
Italien	7	3	3	1	1	1	0	2	21	60	124	201	134
Zypern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Lettland	0	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0
Litauen	0	1	0	0	0	2	2	3	0	5	1	0	1
Luxemburg	9	8	5	21	25	19	17	36	139	175	106	94	37
Ungarn	3	4	2	2	2	3	6	10	16	39	6	1	6
Malta	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	4
Niederlande	175	141	80	101	99	70	95	190	1.188	987	798	1.043	724

Österreich	35	42	23	51	30	23	64	87	238	696	601	380	271
Polen	4	11	10	15	19	14	14	46	21	36	36	20	18
Portugal	2	2	2	3	2	1	3	4	5	10	2	15	14
Rumänien	0	1	1	1	1	2	2	3	0	1	5	4	1
Slowenien	1	0	0	1	2	0	2	6	15	19	10	9	4
Slowakei	2	3	2	0	0	1	1	2	2	5	3	3	2
Finnland	47	29	14	19	30	23	41	24	404	17	21	25	15
Schweden	223	79	63	83	202	300	259	241	2.147	176	98	156	59
Island	1	0	1	0	0	0	0	0	3	35	12	6	4
Liechtenstein	:	:	:	:	0	0	1	1	1	5	6	3	2
Norwegen	100	78	68	54	52	66	120	278	202	40	27	32	22
Schweiz	0	125	75	113	163	150	138	297	845	494	393	372	294
Vereinigtes Königreich	133	126	100	99	91	86	26	41	70	153	29	111	68
Insgesamt	1.080	1.093	820	840	977	1.018	1.096	1.822	7.412	4.546	3.595	4.751	3.519
Spezial Zeichen													
:	nicht erhältlich												

Quelle: Eurostat. Ankommende Überstellungen nach ersuchendem Mitgliedstaat (PARTNER), Rechtsvorschriften und zeitlicher Nutzung [MIGR_DUBTI__custom_2084024]. Rechtsvorschrift: Wiederaufnahmegesuch. Geopolitische Meldeeinheit: Deutschland. Daten abgefragt am 13/02/2022.

*Tabelle 28: Asylantragsteller*innen nach Mitgliedstaat 2008–2020*

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GEO													
Belgien	15.165	21.615	26.085	31.910	28.075	21.030	22.710	44.665	18.280	18.340	22.530	27.460	16.710
Bulgarien	745	855	1.025	890	1.385	7.145	11.080	20.390	19.420	3.695	2.535	2.150	3.525
Tschechien	1.645	1.235	775	750	740	695	1.145	1.515	1.475	1.445	1.690	1.915	1.160
Dänemark	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.680	20.935	6.180	3.220	3.570	2.700	1.475
Deutschland	26.845	32.910	48.480	53.240	77.485	126.705	202.645	476.510	745.160	222.565	184.180	165.615	121.955
Estland	15	40	35	65	75	95	155	230	175	190	95	105	50
Irland	3.855	2.680	1.935	1.290	955	945	1.450	3.275	2.245	2.930	3.670	4.780	1.565
Griechenland	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	51.110	58.650	66.965	77.275	40.560
Spanien	4.515	3.005	2.740	3.420	2.565	4.485	5.615	14.780	15.755	36.610	54.050	117.800	88.530
Frankreich	41.840	47.620	52.725	57.330	61.440	66.265	64.310	76.165	84.270	99.330	137.665	151.070	93.200
Kroatien	:	:	:	:	:	1.080	450	210	2.225	975	800	1.400	1.605
Italien	30.140	17.725	10.000	40.315	17.335	26.620	64.625	83.540	122.960	128.850	59.950	43.770	26.940
Zypern	3.920	3.200	2.875	1.770	1.635	1.255	1.745	2.265	2.940	4.600	7.765	13.650	7.495
Lettland	55	60	65	340	205	195	375	330	350	355	185	195	180
Litauen	520	450	495	525	645	400	440	315	430	545	405	645	315
Luxemburg	455	480	780	2.150	2.050	1.070	1.150	2.505	2.160	2.430	2.335	2.270	1.345
Ungarn	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430	3.390	670	500	115

Malta	2.605	2.385	175	1.890	2.080	2.250	1.350	1.845	1.930	1.840	2.130	4.090	2.480
Niederlande	15.250	16.135	15.100	14.590	13.095	13.065	24.495	44.970	20.945	18.210	24.025	25.200	15.255
Österreich	12.715	15.780	11.045	14.420	17.415	17.500	28.035	88.160	42.255	24.715	13.710	12.860	14.760
Polen	8.515	10.590	6.540	6.885	10.750	15.240	8.020	12.190	12.305	5.045	4.110	4.070	2.785
Portugal	160	140	155	275	295	500	440	895	1.460	1.750	1.285	1.820	1.000
Rumänien	1.175	960	885	1.720	2.510	1.495	1.545	1.260	1.880	4.815	2.135	2.590	6.155
Slowenien	255	190	240	355	295	270	385	275	1.310	1.475	2.875	3.820	3.550
Slowakei	895	805	540	490	730	440	330	330	145	160	175	230	280
Finnland	3.670	4.910	3.085	2.915	3.095	3.210	3.620	32.345	5.605	4.995	4.500	4.520	3.190
Schweden	24.785	24.175	31.850	29.650	43.855	54.270	81.185	162.450	28.795	26.330	21.560	26.255	16.225
Island	70	35	40	75	115	125	170	370	1.125	1.085	775	845	640
Liechtenstein	20	280	105	75	70	55	65	150	80	150	165	50	35
Norwegen	14.390	17.130	10.015	8.990	9.680	11.930	11.415	31.115	3.490	3.520	2.660	2.265	1.375
Schweiz	16.520	15.900	15.425	23.615	28.400	21.305	23.560	39.445	27.140	18.015	15.160	14.195	10.990
Vereinigtes Königreich	:	31.665	24.335	26.915	28.800	30.585	32.785	40.160	39.735	34.780	38.840	46.055	:
Insgesamt	256.150	297.265	284.990	341.800	373.555	464.515	662.170	1.393.930	1.292.760	735.015	683.170	762.170	485.440

Spezial Zeichen

: nicht erhältlich

Quelle: Eurostat. Asylbewerber nach Art des Bewerbers, Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht – jährliche aggregierte Daten (gerundet) [MIGR_AS-YAPPCTZA__custom_2084291]. Daten abgefragt am 13/02/2022.

Literaturverzeichnis

Wissenschaftliche Literatur

Achermann, Alberto 1995. Schengen und Asyl: Das Schengener Übereinkommen als Ausgangspunkt der Harmonisierung europäischer Asylpolitik. In Alberto Achermann, Roland Bieber, Astrid Epiney und Ruth Wehner (Hg.), *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*, S. 79–128. Bern, München, Wien: Stämpfli, C. H. Beck, MANZ.

Allard, Silas W. 2010. Casualties of Disharmony: The Exclusion of Asylum Seekers under the Auspices of the Common European Asylum System. *Emory International Law Review* 24 (1), S. 295–330.

Aus, Jonathan P. 2006. Logics of Decision-Making on Community Asylum Policy: A Case Study of the Evolvement of the Dublin II Regulation. *Arena Centre for European Studies*.

Bačić, Nika 2012. Asylum Policy in Europe – The Competences of the European Union and Inefficiency of the Dublin System. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 8 (8), S. 41–76.

Bangstad, Sindre 2017. Doing Fieldwork among People we Don't (Necessarily) Like. *Anthropology News website*. http://doi.wiley.com/10.1111/AN.584 [09.04.2018].

Battje, Hemme 2002. A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation. *European Journal of Migration and Law* 4 (2), S. 159–192.

Bayat, Asef 2013. *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*. Second Edition. Stanford, California: Stanford University Press.

Behr, Rafael 2006. *Polizeikultur: Routinen, Rituale, Reflexionen: Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Belfrage, Claes und Felix Hauf 2015. Operationalizing Cultural Political Economy: Towards Critical Grounded Theory. *Journal of Organizational Ethnography* 4 (3), S. 324–340.

Belfrage, Claes und Felix Hauf 2017. The Gentle Art of Retroduction: Critical Realism, Cultural Political Economy and Critical Grounded Theory. *Organization Studies* 38 (2), S. 251–271.

Bender, Dominik 2011a. Die mündliche Verhandlung in Sachen »Dublin-II-Verordnung« vor dem Bundesverfassungsgericht: Auch ohne Entscheidung ist nichts mehr so wie vorher. *Kritische Justiz* 44 (3), S. 281–293.

Bender, Dominik 2011b. Warum Italien ein»Dublin-Thema« ist. *Asylmagazin* 2011 (12), S. 11–17.

Bender, Dominik und Stephan Hocks 2010. Eilrechtsschutz und Selbsteintrittspflicht im Dublin-Verfahren. *Asylmagazin* 2010 (7–8), S. 223–231.

Blake, Nicholas 2001. The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union. In Carol Harlow und Elspeth Guild (Hg.), *Implementing Amsterdam – Immigration and Asylum Rights in EC Law*, S. 95–120. London: Bloomsbury Publishing.

Bloom, Tendayi und Verena Risse 2014. Examining Hidden Coercion at State Borders: Why Carrier Sanctions Cannot Be Justified. *Ethics & Global Politics* 7 (2), S. 65–82.

Böhlo, Berenice und Klaudia Dolk 2011. Dublin II-Verordnung: Anwendungspraxis in Deutschland. *Kritische Justiz* 44 (3), S. 272–280.

Böhm, Andreas 2012. Theoretisches Codieren: Textanalyse in der Grounded Theory. In Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, S. 475–485. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Bojadžijev, Manuela 2008. *Die windige Internationale: Rassismus und Kämpfe der Migration*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bojadžijev, Manuela und Serhat Karakayali 2007. Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode. In TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.), *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, S. 203–209. Bielefeld: transcript Verlag.

Bourdieu, Pierre 2014. Patrick Champagne, Remi Lenoir, Franck Poupeau und Marie-Christine Rivière (Hg.). *On the state: lectures at the Collège de France, 1989–1992*. Cambridge, Malden: Polity.

Buckel, Sonja, Fabian Georgi, John Kannankulam und Jens Wissel 2014. Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung. In Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.), *Kämpfe um Migrationspolitik – Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*, S. 15–86. Bielefeld: transcript Verlag.

Buckel, Sonja, Laura Graf, Judith Kopp, Neva Löw und Maximilian Pichl (Hg.) 2021. *Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015: Zur Transformation des europäischen Migrationsregimes*. Bielefeld: transcript Verlag.

Castro Varela, Maria Do Mar und Nikita Dhawan 2005. *Postkoloniale Theorie. Eine kritische Einführung*. Bielefeld: transcript Verlag.

Chakrabarty, Dipesh 2002. *Habitations of Modernity: Essays in the Wake of Subaltern Studies*. Chicago: University of Chicago Press.

Chatterjee, Partha 2004. *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York: Columbia University Press.

Clarke, Adele E. und Carrie Friese 2011. Grounded Theorizing Using Situational Analysis. In Antony Bryant und Kathy Charmaz (Hg.), *The SAGE Handbook of Grounded Theory*, S. 363–397. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage Publications.

Clayton, Gina 2011. Asylum Seekers in Europe: MSS v Belgium and Greece. *Human Rights Law Review* 11 (4), S. 758–773.

Collinson, Sarah 1996. Visa Requirements, Carrier Sanctions, »Safe Third Countries« and »Readmission«: The Development of an Asylum »Buffer Zone« in Europe. *Transactions of the Institute of British Geographers* 21 (1), S. 76–90.

Corbin, Juliet und Anselm Strauss 2008. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage Publications.

Costello, Cathryn 2012. Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored. *Human Rights Law Review* 12 (2), S. 287–339.

Costello, Cathryn und Minos Mouzourakis 2014. Reflections on Reading Tarakhel. *Asiel & Migrantenrecht* 2014 (10), S. 404–411.

Cruz, Antonio 1993. Schengen, Ad Hoc Immigration Group and other European Intergovernmental Bodies in View of a Europe without Internal Borders. *CCME Briefing Paper*.

D'Amato, Gianni und Helen Schwenken 2018. Protests Revisited: Political Configurations, Political Culture and Protest Impact. In Sieglinde Rosenberger, Verena Stern und Nina Merhaut (Hg.), *Protest Movements in Asylum and Deportation*, S. 273–291. Cham: Springer International Publishing.

De Blouw, Nicholas 2009. Drowning Policies: A Proposal to Modify the Dublin Agreement and Reduce Human Rights Abuses in the Mediterranean. *California Western International Law Journal* 40 (2), S. 335–368.

De Genova, Nicholas 2002. Migrant »Illegality« and Deportability in Everyday Life. *Annual Revue Anthropology* 31 (4), S. 19–47.

DGS/BDS 2014. Ethik-Kodex der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) und des Berufsverbandes Deutscher Soziologinnen und Soziologen (BDS). http://bds-soz.de/BDS/fachgruppen/ethik/Ethik-Kodex_Satzung_141003.pdf [15.12.2017].

Ellermann, Antje 2010. Undocumented Migrants and Resistance in the Liberal State. *Politics & Society* 38 (3), S. 408–429.

Elliesen, Moritz, Nicholas Henkel und Sophie Kempe 2018. Die autoritäre Wende in Ungarn. *Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« Working Papers* (01).

Epiney, Astrid 1995. Das zweite Schengener Abkommen: Entstehung, Konzept und Einbettung in die Europäische Union. In Alberto Achermann, Roland Bieber, Astrid Epiney und Ruth Wehner (Hg.), *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*, S. 21–50. Bern, München, Wien: Stämpfli, C. H. Beck, MANZ.

Eule, Tobias G. 2017. Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung. In Christian Lahusen und Stephanie Schneider (Hg.), *Asyl verwalten: Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*, S. 175–194. Bielefeld: transcript Verlag.

Faria, Cláudia (Hg.) 2001. *The Dublin Convention on Asylum. Between Reality and Aspirations*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Filzwieser, Christian und Andrea Sprung 2014. *Dublin III-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

Forschungsgruppe»Staatsprojekt Europa« (Hg.) 2014. *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript Verlag.

Garcés-Mascareñas, Blanca 2015. Why Dublin »Doesn't Work«. *Notes internationals CIDOB*.

Gehring, Thomas 1998. Die Politik des koordinierten Alleingangs. *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 5 (1), S. 37.

Georgi, Fabian 2010. For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management. In Martin Geiger und Antoine Pécoud (Hg.), *The Politics of International Migration Management*, S. 45–72. London: Palgrave Macmillan UK.

Georgi, Fabian 2016. Widersprüche im langen Sommer der Migration. *PROKLA* 46 (2), S. 183–203.

Gerard, Alison und Sharon Pickering 2012. The Crime and Punishment of Somali Women's Extra-Legal Arrival in Malta. *British Journal of Criminology* 52 (3), S. 514–533.

Gibney, Matthew J. 2008. Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom. *Government and Opposition* 43 (2), S. 146–167.

Gibney, Matthew J. und Randall Hansen 2003. Deportation and the Liberal State: The Forcible Return of Asylum Seekers and Unlawful Migrants in Canada, Germany and the United Kingdom. *UNHCR EPAU*.

Glaser, Barney G. 1992. *Emergence vs Forcing: Basics of Grounded Theory Analysis*. Mill Valley: Sociology Press.

Göbel-Zimmermann, Ralph 2016. Die Zukunft des Dublin-Systems nach dem EGMR-Urteil Tarakhel gegen die Schweiz und die »Dublin-Lotterie« vor Gericht. In Klaus Barwig, Stephan Beichel-Benedetti und Gisbert Brinkmann (Hg.), *Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft*, S. 147–164. Baden-Baden: Nomos.

Görg, Christoph 1994. Regulation – ein neues ›Paradigma‹? In Josef Esser, Christoph Görg und Joachim Hirsch (Hg.), *Politik, Institutionen, Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*, S. 13–30. Hamburg: VSA-Verlag.

Gramsci, Antonio 1980. Einige Gesichtspunkte der Frage des Südens. In Guido Zamis (Hg.), *Zur Politik, Geschichte und Kultur – ausgewählte Schriften*, Frankfurt a.M., Röderberg, Leipzig: Reclam.

Gramsci, Antonio 1991ff. *Gefängnishefte*. Berlin, Hamburg: Argument Verlag.

Guha, Ranajit 1982. On some Aspects of the Historiography of Colonial India. In Ranajit Guha (Hg.), *Subaltern Studies 1; Writings on South Asian History and Society*, S. 1–8. Delhi: Oxford University Press.

Haas, Mark L. und David W. Lesch 2012. Introduction. In Mark L. Haas und David W. Lesch (Hg.), *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East*, S. 1–10. Boulder, CO: Westview Press.

Habbe, Heiko 2013. Die neue EURODAC-Verordnung. Zankapfel der Harmonisierung des EU-Asylrechts. *Beilage zum Asylmagazin* 2013 (7–8), S. 39–43.

Hailbronner, Kay 2016. Zum Asylrecht in der Europäischen Union. Nur ein Managementproblem oder falsche Konzepte? *Recht und Politik* 52 (2), S. 68–79.

Hailbronner, Kay und Claus Thiery 1997. Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Applications in Europe. *Common Market Law Review* 34 (4), S. 957–989.

Hänsel, Valeria, Karl Heyer, Matthias Schmidt-Sembdner und Nina Violetta Schwarz (Hg.) 2022. *Von Moria bis Hanau – Brutalisierung und Widerstand. Grenzregime IV.* Berlin: Assoziation A.

Herbert, Ulrich 2001. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München: C. H. Beck.

Hess, Sabine, Bernd Kasparek und Maria Schwertl 2018. Regime ist nicht Regime ist nicht Regime. Zum theoriepolitischen Einsatz der ethnographischen (Grenz-)Regimeanalyse. In Andreas Pott, Christoph Rass und Frank Wolff (Hg.), *Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime?*, S. 257–284. Wiesbaden: Springer VS.

Hess, Sabine und Vassilis Tsianos 2010. Ethnographische Grenzregimeanalysen. Eine Methodologie der Autonomie der Migration. In Sabine Hess und Bernd Kasparek (Hg.), *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, S. 243–264. Berlin: Assoziation A.

Hinger, Sophie, Maren Kirchhoff und Ricarda Wiese 2018. »We Belong Together!« Collective Anti-Deportation Protests in Osnabrück. In Sieglinde Rosenberger, Verena Stern und Nina Merhaut (Hg.), *Protest Movements in Asylum and Deportation*, S. 163–184. Cham: Springer International Publishing.

Hirsch, Joachim 2005. *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*. Hamburg: VSA-Verlag.

Hocks, Stephan 2015a. Dublin-Überstellungen nach Italien in neuem Licht. *Asylmagazin* 2015 (1–2), S. 5–11.

Hocks, Stephan 2015b. Überstellungen nach Italien sechs Monate nach»Tarakhel«- Zum aktuellen Stand der Rechtsprechung in»Dublinverfahren«zu Italien. *Asylmagazin* 2015 (6), S. 185–186.

Hoppe, Michael 2013. *Eilrechtsschutz gegen Dublin II-Überstellungen. Zugleich eine Neujustierung des Konzepts der normativen Vergewisserung gemäß Art. 16a GG*. Baden-Baden: Nomos.

Hruschka, Constantin 2009. Humanitäre Lösungen in Dublin-Verfahren. *Asylmagazin* 2009 (7–8), S. 5–12.

Ippolito, Francesca und Samantha Velluti 2011. The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness. *Refugee Survey Quarterly* 30 (3), S. 24–62.

Isin, Engin F. 2008. Theorizing Acts of Citizenship. In Engin F. Isin und Greg Marc Nielsen (Hg.), *Acts of Citizenship*, S. 15–43. London, New York: Zed Books.

Islam, Naheed 2000. Research as an Act of Betrayal. Researching Race in an Asian Community in Los Angeles. In France Winddance Twine und Jonathan W. Warren (Hg.), *Racing Research, Researching Race. Methodological Dilemmas in Critical Race Studies*, S. 35–66. New York: New York University Press.

Jakob, Christian 2011. Dublin II oder wie Europa zur Festung wurde. In Jürgen Gottschlich und Sabine am Orde (Hg.), *Europa Macht Dicht*, S. 189–203. Frankfurt a.M.: Westend.

Jessop, Bob 2008. *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Cambridge, Malden: Polity Press.

Kannankulam, John 2014. Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik. Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration. In Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.), *Kämpfe um Migrationspolitik*, S. 93–112. Bielefeld: transcript Verlag.

Karakayalı, Serhat 2008. *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: transcript Verlag.

Karakayalı, Serhat und Vassilis Tsianos 2007. Movements That Matter. Eine Einleitung. In TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.), *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, S. 7–17. Bielefeld: transcript Verlag.

Kasparek, Bernd 2017a. *Europas Grenzen. Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung*. Berlin: Bertz + Fischer.

Kasparek, Bernd 2017b. Routen, Korridore und Räume der Ausnahme. In Sabine Hess, Bernd Kasparek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl und Simon Sontowski (Hg.), *Der lange Sommer der Migration*, S. 38–51. Berlin, Hamburg: Assoziation A.

Kasparek, Bernd und Marc Speer 2013. At the Nexus of Academia and Activism: bordermonitoring.eu. *Postcolonial Studies* 16 (3), S. 259–268.

Kirchhoff, Maren 2021. Umkämpfte Grenze im Inneren Europas. Juridische Auseinandersetzungen um subjektive Rechte nach der Dublin-Verordnung. *Kritische Justiz* 54 (2), S. 190–202.

Kirchhoff, Maren und David Lorenz 2018. Between Illegalization, Toleration, and Recognition: Contested Asylum and Deportation Policies in Germany. In Sieg-

linde Rosenberger, Verena Stern und Nina Merhaut (Hg.), *Protest Movements in Asylum and Deportation*, S. 49–68. Cham: Springer International Publishing.

Kirchhoff, Maren, David Lorenz und Helen Schwenken 2014. Promoting Deportation through the Backdoor: How the German Conservative Party Depoliticized Contestations over Asylum Policies and how this Influences the German and European Deportation Regime. In General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR), Glasgow http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/57dbbce9-7aff-4777-a2cb-e67db2620516.pdf [01.09.2014].

Kloth, Karsten 2000. The Dublin Convention on Asylum – An Introduction. In Clothilde Marinho (Hg.), *The Dublin Convention on Asylum: Its Essence, Implementation and Prospects*, S. 7–16. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Kloth, Karsten 2001. The Dublin Convention on Asylum. A General Presentation. In Cláudia Faria (Hg.), *The Dublin Convention on Asylum. Between Reality and Aspirations*, S. 7–26. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Kopp, Karl und Marei Pelzer 2009. Die Missachtung des europäischen Flüchtlingsrechts durch Griechenland. *Asylmagazin* 2009 (12), S. 3–10.

Kotzias, Nikos 2016. Schuldenkolonie Griechenland. Die EU als Imperium und Deutschlands Primat. Ein neuer Rahmen für die Interpretation der Krise in Südeuropa. In Aristotelis Agridopoulos und Ēlias Papagiannopoulos (Hg.), *Griechenland im europäischen Kontext: Krise und Krisendiskurse*, S. 39–66. Wiesbaden: Springer VS.

Kowal, Sabine und Daniel C. O'Connell 2012. Zur Transkription von Gesprächen. In Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, S. 437–447. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Küffner, Carla 2019. Un/doing deportation – Die Arbeit an der Ausreisepflicht. Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie. Frankfurt a.M.: Johann-Wolfgang-Goethe-Universität.

Kuster, Brigitta und Vassilis Tsianos 2013. Erase them! Eurodac und die digitale Deportabilität. http://eipcp.net/transversal/0313/kuster-tsianos/de [11.11.2014].

Lehnert, Matthias und Marei Pelzer 2010a. Der Selbsteintritt der Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-Asylzuständigkeitssystems der Dublin II-Verordnung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010 (10), S. 613–617.

Lehnert, Matthias und Marei Pelzer 2010b. Effektiver Rechtsschutz im Rahmen des EU-Asylzuständigkeitssystems der Dublin II-Verordnung. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 30 (2), S. 41–45.

Lenart, Joanna 2012. ›Fortress Europe‹: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Merkourios* 28 (75), S. 4–19.

Lorenz, David 2013. Die Verhandlungen um Dublin III. Eine historisch-materialistische Analyse der Auseinandersetzung um die Zuständigkeit für Asylverfahren in Europa. Magisterarbeit. Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität.

Lorenz, David 2015. Von Dublin-Domino bis Kirchenasyl. Kämpfe um Dublin III. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1).

Lorenz, David 2022. Kämpfe um Dublin-Überstellungen. Infrapolitik in demokratischen Staaten. In Ferdinand Sutterlüty und Almut Poppinga (Hg.), *Verdeckter Widerstand in demokratischen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Campus. Im Erscheinen.

Lubet, Steven 2017. *Interrogating Ethnography. Why Evidence Matters.* Oxford: Oxford University Press.

Mallia, Patricia 2011. Case of MSS v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-thinking of the Dublin II Regulation. *Refugee Survey Quarterly* 30 (3), S. 107–128.

Marinho, Clothilde 2000a. Introduction. In Clothilde Marinho (Hg.), *The Dublin Convention on Asylum: Its Essence, Implementation and Prospects*, S. 3–4. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Marinho, Clothilde (Hg.) 2000b. *The Dublin Convention on Asylum: Its Essence, Implementation and Prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Marinho, Clotilde 2000. The Dublin Convention Judicial Control: National Case Law Highlights. In Clotilde Marinho (Hg.), *The Dublin Convention on Asylum: Its Essence, Implementation and Prospects*, S. 225–277. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Marinho, Clotilde und Matti Heinonen 1998. Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice. *EIPASCOPE* 1998 (3), S. 1–12.

Markard, Nora 2012. Die »Rule 39« des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. *Asylmagazin* 2012 (1–2), S. 3–10.

Mayntz, Renate 1980. Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*, S. 236–250. Königstein/Ts: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.

Mayntz, Renate 2001. Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. *MPIfG Working Paper* 1 (2).

Merkens, Hans 2012. Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion. In Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, S. 286–299. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Meuser, Michael und Ulrike Nagel 2009. Das Experteninterview — konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, S. 465–479. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meyerhöfer, Andreas, Ulrich Hartl, David Lorenz, Sebastian Neumann und Adrian Oeser 2014. »Dublin II kippen!«- Kämpfe um selbstbestimmte Migration in Europa. In Forschungsgruppe»Staatsprojekt Europa« (Hg.), *Kämpfe um Migrationspolitik – Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*, S. 151–167. Bielefeld: transcript Verlag.

Mezzadra, Sandro 2010. Autonomie der Migration – Kritik und Ausblick. *Grundrisse* 2010 (34), S. 22–29.

Monar, Jörg 2000. The Impact of Schengen on Justice and Home Affairs in the European Union: An Assesment on the Tresholds to its Incorporation. In Monica den Boer (Hg.), *Schengen Still Going Strong*, S. 21–35. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Moreno-Lax, Violeta 2012. Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece. *European Journal of Migration and Law* 14 (1), S. 1–31.

Moulier-Boutang, Yann und Schwarze Risse, Rote Straße 1993. Interview mit Yann Moulier-Boutang. In *Thesen zur Rassismusdebatte. Strategien der Unterwerfung. Strategien der Befreiung*, Berlin: Schwarze Risse.

Moving Europe 2017. Sommer der Migrationen. In Sabine Hess, Bernd Kasparek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl und Simon Sontowski (Hg.), *Der lange Sommer der Migration*, S. 236–259. Berlin, Hamburg: Assoziation A.

Nicos Poulantzas 2002. *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. Hamburg: VSA Verlag.

Novak, Goranka Lalić und Ivan Padjen 2009. The Europeanization of Asylum Policy: From Sovereignity via Harmony to Unity. *Politička misao* 46 (5), S. 75–101.

Oeser, Adrian 2012. Strategien marginalisierter Akteure im Kampf um Hegemonie im Recht – am Beispiel des Verhaltens der NGO Pro Asyl in der Auseinandersetzung um die Dublin-II-Verordnung. Bachelorarbeit. Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität.

Opp, Karl-Dieter 2009. *Theories of Political Protest and Social Movements. A Multidisciplinary Introduction, Critique, and Synthesis*. London, New York: Routledge.

Oulios, Miltiadis 2013. *Blackbox Abschiebung. Geschichten und Bilder von Leuten, die gerne geblieben wären*. Berlin: Suhrkamp.

Papadimitriou, Panayiotis N. und Ioannis F. Papageorgiou 2005. The New ›Dubliners‹: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities. *Journal of Refugee Studies* 18 (3), S. 299–318.

Papadopoulos, Dimitris und Vassilis Tsianos 2007. The Autonomy of Migration: The Animals of Undocumented Mobility. In Anna Hickey-Moody und Peta Malins (Hg.), *Deleuzian Encounters. Studies in Contemporary Social Issues*, S. 223–235. Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Papadopoulos, Dimitris und Vassilis S. Tsianos 2013. After citizenship: autonomy of migration, organisational ontology and mobile commons. *Citizenship Studies* 17 (2), S. 178–196.

Pelzer, Marei 2011. Unsolidarisches Europa. Das Asylzuständigkeitssystem »Dublin II« untergräbt den europäischen Flüchtlingsschutz. *Kritische Justiz* 44 (3), S. 262–271.

Pelzer, Marei 2013. Die Dublin-III-Verordnung. Die neue EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaats. *Beilage zum Asylmagazin* 2013 (7–8), S. 29–38.

Pelzer, Marei 2020. *Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU*. Baden-Baden: Nomos.

Peshkin, Alan 1984. Odd Man Out: The Participant Observer in an Absolutist Setting. *Sociology of Education* 57 (4), S. 254–264.

Pichl, Maximilian 2020. McKinseyisierung des Asylverfahrens: Die Rolle von Unternehmensberatungen in der neoliberalen Transformation des Asylsystems. In Daniel Kersting und Marcus Leuoth (Hg.), *Der Begriff des Flüchtlings*, S. 81–98. Stuttgart: J.B. Metzler.

Pichl, Maximilian 2021. *Rechtskämpfe. Eine Analyse der Rechtsverfahren nach dem Sommer der Migration*. Frankfurt, New York: Campus.

Pressman, Jeffrey L. und Aaron B. Wildavsky 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.

Rosenberger, Sieglinde, Verena Stern und Nina Merhaut (Hg.) 2018. *Protest Movements in Asylum and Deportation*. Cham: Springer Open.

Rosenberger, Siglinde und Judith Welz 2016. Human Rights or Deportation Gap? The Austrian Deportation Regime under Parliamentary Control. *Insititutionelles Repositorium der ÖAW*.

Schmalz, Dana 2017. Subjektive Rechte aus der Dublin-Verordnung: Der Fall Mengesteab vor dem EuGH. *verfassungsblog.de*. https://verfassungsblog.de/subjektive-rechte-aus-der-dublin-verordnung-der-fall-mengesteab-vor-dem-eugh/ [22.02.2019].

Schmidt-Räntsch, Jürgen 2014. Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 415ff. FamFG. *NVwZ* 2014 (3), S. 110–121.

Schröder, Birgit 2004. *Das Dubliner Übereinkommen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens in Deutschland und in den Niederlanden*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Schuster, Liza 2011. Dublin II and Eurodac: Examining the (Un)Intended(?) Consequences. *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography* 18 (3), S. 401–416.

Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, London: Yale University Press.

Scott, James C. 1990. *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*. New Haven, London: Yale University Press.

Spivak, Gayatri Chakravorty 2008. *Can the Subaltern Speak?* Wien: Turia + Kant.
Stephens, Caroline 2015. Dublin III Regulation: An Overview and its Potential Impacts. *The Researcher* 10 (1), S. 2–7.
Strübing, Jörg 2010. Grounded Theory. Ein pragmatistischer Forschungsstil für die Sozialwissenschaften. In Sabine Maschke und Ludwig Stecher (Hg.), *Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online*, Weinheim, München: Juventa.
Thielemann, Eiko R. 2005. Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund. *Journal of Common Market Studies* 43 (4), S. 807–824.
Thym, Daniel 2018. Der Rechtsbruch-Mythos und wie man ihn widerlegt. *verfassungsblog.de*. https://verfassungsblog.de/der-rechtsbruch-mythos-und-wie-man-ihn-widerlegt/ [21.05.2020].
Tilley, Liz und Kate Woodthorpe 2011. Is it the End for Anonymity as we Know it? A Critical Examination of the Ethical Principle of Anonymity in the Context of 21st Century Demands on the Qualitative Researcher. *Qualitative Research* 11 (2), S. 197 – 212.
Tömmel, Ingeborg 2008. *Das politische System der EU*. München, Wien: Oldenbourg.
Torpey, John 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid: Cambridge University Press.
TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe 2007. *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: transcript Verlag.
Vestena, Carolina Alves 2022. *Das Recht in Bewegung: kollektive Mobilisierung des Rechts in Zeiten der Austeritätspolitik*. Erste Auflage. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
Vink, Maarten Peter 2013. Dublin System. In Immanuel Ness (Hg.), *Encyclopedia of Global Human Migration*, S. 1269–1271. Malden: Wiley Blackwell Publishing.
Weber, Max 2013. Knut Borchardt, Edith Hanke und Wolfgang Schluchter (Hg.). *Max Weber Gesamtausgabe. Band I/23. Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie. Unvollendet. 1919–1920*. Tübingen: Mohr Siebeck.
Welte, Hans-Peter 2021. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Informationsbrief Ausländerrecht 2021 (10), S. 369–371.
Weinzierl, Ruth und Constantin Hruschka 2009. Effektiver Rechtsschutz im Lichte deutscher und Europäischer Grundrechte. Zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung des Asylverfahrensgesetzes im Kontext der Anwendung der Dublin II-Verordnung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009 (24), S. 1540–1544.
Wissel, Jens 2015. *Staatsprojekt EUropa: Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
Wolff, Stephan 2012a. Dokumenten- und Aktenanalyse. In Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, S. 502–513. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Wolff, Stephan 2012b. Wege ins Feld und ihre Varianten. In Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch.*, S. 334–349. Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Wollmann, Hellmut 1980. Implementationsforschung – eine Chance für die kritische Verwaltungsforschung? In Hellmut Wollmann und Angelika Baestlein (Hg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, S. 9–48. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Wright, Susan und Cris Shore (Hg.) 1997. *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. London, New York: Routledge.

Zaiotti, Ruben 2011. *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago, London: University of Chicago Press.

Züfle, Jeanette 2001. Case-Law on the Dublin Convention in Germany. In Cláudia Faria (Hg.), *The Dublin Convention on Asylum. Between Reality and Aspirations*, S. 123–130. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Sonstige Dokumente

Abschiebebeobachtung FFM 2019. Tätigkeitsbericht 2018 Abschiebebeobachtung Frankfurter Flughafen. https://www.dicv-limburg.de/cms/contents/dicv-limburg.de/medien/dokumente/bericht-2018-der-abs/taetigkeitsbericht_2018_der_abschiebebeobachtung_frankfurt.pdf?d=a&f=pdf [16.02.2021].

Arbeitsgruppe Rückführungen 2011. Vollzugsdefizite – Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen. https://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/Berichte/2011-04_Bericht_AG_Rueck-1.pdf [25.01.2022].

asylumineurope.org 2015. Germany: Halt on Dublin Procedures for Syrians. http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians [08.05.2020].

Auswärtiges Amt 2013. Grundsatzauskünfte zur Rücküberstellung nach Italien im Rahmen des Dublin II-Verfahrens. GZ 508-9-516.80/47560.

BAMF 2009. Stellungnahme BAMF Escherle an VG Frankfurt vom 05.01.2009. AZ geschwärzt.

BAMF 2010. Asyl in Zahlen 2009. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-259696 [12.10.2014].

BAMF 2011. Das Bundesamt in Zahlen 2010. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2010.html?nn=282388 [12.10.2014].

BAMF 2013a. Einschätzung des Bundesamtes zu dem Gutachten von Borderline-Europe für das VG Braunschweig vom 21.02.2013. 2 A 126/11.

BAMF 2013b. Stellungsnahme des BAMF vor dem VG Osnabrück vom 29.01.2013. 5 A 321/12.

BAMF 2015a. Das Bundesamt in Zahlen 2014. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2014.pdf?__blob=publicationFile [26.02.2016].

BAMF 2015b. Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige. 411 – 93605/Syrien/2015. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/bamf_instructions_on_syrian_dublin_cases_august_2015.pdf [08.05.2020].

BAMF 2016. DA-Asyl. Stand 18.01.2016.

BAMF 2017. Dienstanweisung Dublin. Stand 11/2017.

BAMF 2018. Merkblatt Kirchenasyl im Kontext von Dublin-Verfahren. Stand Juli 2018. https://www.asyl.net/rsdb/m26449/ [06.02.2021].

BAMF 2021. Merkblatt Kirchenasyl im Kontext von Dublin-Verfahren. Stand Januar 2021. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/AsylFluechtlingsschutz/merkblatt-kirchenasyl.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [06.02.2021].

Bender, Dominik und Maria Bethke 2011. Zur Situation von Flüchtlingen in Italien, Pro Asyl (Hg.). https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/02/Italienbericht_FINAL_15MAERZ2011.pdf [05.04.2020].

BGH 2014. Beschluss des Bundesgerichtshof vom 26. Juni 2014. V ZB 31/14. http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=78fa31d1d175c82a6407e939caddcfe0&nr=68527&pos=1&anz=2 [05.02.2022].

Blume, Georg, Marc Brost, Tina Hildebrandt, Alexej Hock, Sybille Klormann, Angela Köckritz, Matthias Krupa, Mariam Lau, Gero von Randow, Merlind Theile, Michael Thumann und Heinrich Wefing 2016. Grenzöffnung für Flüchtlinge. Was geschah wirklich? *Zeit*. https://www.zeit.de/2016/35/grenzoeffnung-fluechtlinge-september-2015-wochenende-angela-merkel-ungarn-oesterreich [23.08.2018].

BMI 2006. Dienstanweisung zu Rechtsfolgen der Asylantragstellung während der Durchführung des Dublinverfahrens an der Grenze durch die Bundespolizei im Rahmen der Anwendung von § 18 Abs. 2 u. 3 AsylVfG vom 03. März 2006. M I 8 – 125 470 8/0.

BMI 2011. Nachbericht zum Rat der Justiz- und Innenminister am 22./23. September 2011 in Brüssel. 17(21)0726.

BMI 2012. Nachbericht zum Rat der Justiz- und Innenminister am 8. März 2012 in Brüssel. 17(21)0986.

Boldrini, Laura 2004. Former Embassy now Home to Desperate Somalis in Rome, UNHCR (Hg.). https://www.unhcr.org/419a246f4.html [06.04.2020].

Bundespolizei 2001. Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg. Best.-Rück.Luft. Stand 01. Juni 2001. http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/best_rueck_luft_2001.pdf [12.06.2017].

Bundespolizei 2016. Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg. Best.-Rück.-Luft. Stand 17. Oktober 2016.

Bundesregierung 1999. Freiheitsentzug bei Abschiebungen auf dem Luftweg. BDS 14/1454. http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/014/1401454.pdf [19.02.2021].

Bundesregierung 2014a. Abschiebungen im Jahr 2013. BDS 18/782. https://dserver.bundestag.de/btd/18/007/1800782.pdf [12.10.2014].

Bundesregierung 2014b. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2013. BDS 18/705. https://dserver.bundestag.de/btd/18/007/1800705.pdf [26.02.2016].

Bundesregierung 2015. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2014. BDS 18/3850. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/038/1803850.pdf [26.02.2016].

Bundesregierung 2016a. Abschiebungen im Jahr 2015. BDS 18/7588. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807588.pdf [26.02.2016].

Bundesregierung 2016b. Die Praxis der Abschiebungshaft und Fragen zum Haftvollzug. BDS 18/7196. https://dserver.bundestag.de/btd/18/071/1807196.pdf [27.01.2021].

Bundesregierung 2017a. Abschiebungen im Jahr 2016. BDS 18/11112. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Abschiebungen-2016.pdf [04.05.2020].

Bundesregierung 2017b. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016. BDS 18/11262. http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811262.pdf [28.06.2017].

Bundesregierung 2018a. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017. BDS 19/800. https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/008/1900800.pdf [04.05.2020].

Bundesregierung 2018b. Praxis der Abschiebungshaft seit 2015. BDS 19/5817. https://dserver.bundestag.de/btd/19/058/1905817.pdf [27.01.2021].

Bundesregierung 2019. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018. BDS 19/8021. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/080/1908021.pdf [04.05.2020].

Bundesregierung 2020a. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2019. BDS 19/18201. https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/182/1918201.pdf [19.02.2021].

Bundesregierung 2020b. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2019. BDS 19/18498. https://dserver.bundestag.de/btd/19/184/1918498.pdf [23.06.2021].

BVerfG 1996. Urteil vom 14. Mai 1996. 2 BvR 1938/93, BVerfGE 94, 49–114. https://www.juris.de/perma?d=KVRE266569601 [13.11.2019].

BVerwG 2020. Beschluss des BVerwG vom 8. Juni 2020. 1 B 19.20.

Christandl, Markus 2012. 500-Euro-Abschiebung. Italien wirft Flüchtlinge mit Pass und Geld raus. *tz.de*. https://www.tz.de/bayern/italien-wirft-fluechtlinge-mit-geld-und-pass-raus-tz-2788486.html [22.04.2020].

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 2009. Human Rights of Asylum Seekers. https://rm.coe.int/16806db700 [17.12.2019].

Coreper 2012a. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (Recast) [First Reading]. 12746/2/12 REV 2.

Coreper 2012b. Proposal for the Recast of Dublin III for the Trilogue in November 2012.

Council of the European Union 2001. Outcome of Proceedings of Asylum Working Party on 01. and 02. October 2001. 12501/01.

dailynewshungary.com 2015. Orban: Illegal border-crossers must be taken into custody. https://dailynewshungary.com/orban-illegal-border-crossers-must-be-taken-into-custody/ [29.04.2020].

Der Spiegel 2018. Dobrindt beklagt »Anti-Abschiebe-Industrie«. *Der Spiegel*. https://www.spiegel.de/politik/deutschland/alexander-dobrindt-csu-landesgruppenchef-beklagt-anti-abschiebe-industrie-a-1206430.html [10.02.2022].

Der Spiegel 2019. »Anti-Abschiebe-Industrie« ist das Unwort des Jahres 2018. *Der Spiegel*. https://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/unwort-des-jahres-2018-anti-abschiebe-industrie-a-1248083.html [10.02.2022].

Dolk, Klaudia 2011. Die Dublin II-Verordnung – Verantwortungsteilung im europäischen Flüchtlingsschutz? In *Grenz- statt Menschenschutz? Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa*, S. 28–32. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.

EASO 2012. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office 2011. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/easo_annual_report_final.pdf [19.09.2016].

EASO 2013. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-Final.pdf [19.09.2016].

EASO 2015. Description of the Hungarian Asylum System. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Description-of-the-Hungarian-asylum-system-18-May-final.pdf [01.05.2020].

EASO 2016. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf [19.09.2016].

ECRE 2008. Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered. http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/105.html [24.09.2015].

ECRE 2013. Dublin II Regulation. Lives on Hold. http://ecre.org/component/downloads/downloads/701.html [23.09.2015].

EGMR 2011. Case of M.S.S. v. Belgium and Greece. 30696/09. http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/18077.pdf [10.10.2014].

EGMR 2013. Mohammed Hussein and Others v. Netherland and Italy. 27725/10. https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/MOHAMMED%20HUSSEIN%20AND%20OTHERS%20v.%20THE%20NETHERLANDS%20AND%20ITALY.pdf [15.04.2020].

EGMR 2014. Decision Tarakhel v. Switzerland. 29217/12. http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-112168?TID=ycutlwaxxn [23.10.2014].

Ehrich, Issio 2015. Illegale Einreise von Flüchtlingen – Wie Italien die EU austrickst. *ntv*. https://www.n-tv.de/politik/Wie-Italien-die-EU-austrickst-article15768091.html [22.04.2020].

Elena Jurado, Hanne Beirens, Sheila Maas, Maylis Labayle, Dan Ungureanu, Susan Fratzke, Natalia Banulescu-Bogdan, Brian Salant, und Justyna Sienkiewicz 2016. Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, European Commission, DG Migration and Home Affairs (Hg.). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf [04.09.2019].

EuGH 2011. N. S. (C-411/10) v. Secretary of State for the Home Department und M. E. und andere (C-493/10) v. Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform. http://www.infauslr.de/media/landingpages/auslaenderrecht_infobrief_2011/Archiv_03_2012/EuGH,_Urteil_v._21.12.2011_Rs._C-41110_C-4.PDF [10.10.2014].

EuGH 2013a. Abhullahi v. Bundesasylamt. C-394/12. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0394&from=de [22.12.2020].

EuGH 2013b. BRD v. Puid. C-4/11. http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=144489&text=&dir=&doclang=DE&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=5844636 [02.05.2020].

EuGH 2013c. Schlussanträge des Generalanwalts Niilo Jääskinen vom 18. April 2013. BRD v. Puid. C-4/11. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CC0004&rid=2 [22.12.2020].

EuGH 2014. Bero und Bouzalmate. C-473/13 und C-514/13, EU:C:2014:2095.

Europäische Kommission 2000. Revisiting the Dublin Convention: Developing Community Legislation for Determining Which Member State Is Responsible for Considering an Application for Asylum Submitted in One of the Member States. Sec(2000)522. http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/commission/SEC-2000-522.pdf [09.10.2014].

Europäische Kommission 2001. Commission Staff Working Paper – Evaluation of the Dublin Convention. Sec(2001)756. http://www.statewatch.org/docbin/SEC2001756.pdf [09.10.2014].

Europäische Kommission 2007a. Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems. KOM(2007)299 endg. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0299&from=FR [09.10.2014].

Europäische Kommission 2007b. Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the Evaluation of the Dublin System. Sec(2007)742. https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SEC(2007)742_0/de00000001025098?rendition=false [09.10.2014].

Europäische Kommission 2008. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. KOM(2008)820 endg. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:DE:PDF [10.10.2014].

Europäisches Parlament 2008. Bericht über die Bewertung des Dublin Systems vom 02.07.2008. A6-0287/2008. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0287_DE.pdf [23.02.2022].

Europäisches Parlament 2009. Report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third Country National or a Stateless Person (Recast). A6-0284/2009. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0284+0+DOC+PDF+V0//EN [11.10.2014].

European Union Agency for Fundamental Rights 2011. Coping with a Fundamental Rights Emergency. The Situation of Persons Crossing the Greek Land Border in an Irregular Manner. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1500-Greek-border-situation-report2011_EN.pdf.

Flüchtlingsrat Brandenburg 2013. Albtraum in Eisenhüttenstadt. Eine Dokumentation über die Entrechtung von Flüchtlingen. https://www.fluechtlingsrat-mv.de/wp-content/uploads/2014/07/Abschiebungshaft.Doku-albtraum_in_eisenhuettenstadt_klein-1.pdf [25.11.2020].

Frontex 2010. Annual Risk Analysis 2010. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2010.pdf [26.02.2016].

Frontex 2012. Annual Risk Analysis 2012. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf [26.02.2016].

Frontex 2013. Annual Risk Analysis 2013. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf [26.02.2016].

Frontex 2014. Annual Risk Analysis 2014. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf [26.02.2016].

Frontex 2015. Annual Risk Analysis 2015. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf [26.02.2016].

Frontex 2016. Risk Analysis for 2016. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf [05.05.2020].

Frontex 2017. Risk Analysis for 2017. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf [05.05.2020].

Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union 2013. Letter from the General Secretariat of the Council of the European Union from 14. January 2013. Ref. 12/1452-ADD3-mi.

Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union 2016. Erläuterung zur Geschäftsordnung des Rates. Geschäftsordnung des Europäischen Rates und des Rates. https://www.consilium.europa.eu/media/29806/qc0415692den.pdf [22.10.2019].

Ghelli, Fabio 2013. 500 Euro für ein Leben auf der Straße. *Zeit Online*. https://www.zeit.de/politik/ausland/2013-05/fluechtlinge-asyl-italien-notlage/komplettansicht [22.04.2020].

Gleitze, Judith 2012. Gutachten zum Beweisbeschluss des VG Braunschweig vom 28.09.2012. 2 A 126/11, borderline-europe (Hg.).

Greek Refugee Council 2009. The Dublin Dilemma – »Burden shifting« and Putting Asylum Seekers at Risk. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2009/07/Greek_Refugee_Council_DublinSituationNote.pdf [18.12.2019].

Guild, Elspeth, Cathryn Costello, Madeline Garlick, Violeta Moreno-Lax und Sergio Carrera 2015. Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, Euopean Parliament (Hg.). http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf [02.12.2015].

Guild, Elspeth, Cathryn Costello, Madeline Garlick, Violeta Moreno-Lax, Minos Mouzourakis und Sergio Carrera 2014. New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection, European Parliament (Hg.). http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU(2014)509989_EN.pdf [23.09.2015].

Human Rights Watch 2008a. Left to Survive: Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece. https://www.refworld.org/docid/4950a7382.html [26.01.2022].

Human Rights Watch 2008b. Stuck in a Revolving Door – Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union. https://www.refworld.org/docid/492e6c622.html [26.01.2022].

Hungarian Helsinki Committee 2011. Stuck in Jail – Immigration Detention in Hungary 2010. https://www.refworld.org/docid/4ed77ea72.html [24.04.2020].

Hungarian Helsinki Committee 2013. Statement on the Status of the Asylum Processes of Asylum-Seekers Returned under the Dublin II Regulations from the 08.04.2013.

Hungarian Helsinki Committee 2015. Hungarian Government Reveals Plans to Breach EU Asylum Law and to Subject Asylum-Seekers to Massive Detention and Immediate Deportation. https://import.bordermonitoring.eu/wp-content/uploads/sites/3/2015/03/Asylum-2015-Hungary-press-info-4March2015.pdf [01.05.2020].

Innenminister*innen von Zypern, Griechenland, Italien, Malta und Spanien 2011. Joint Communiqué. https://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/21/cyprus-greece-italy-malta-spain-issue-joint-communique-regarding-response-to-north-african-migration/ [06.12.2013].

Innenminister*innen von Zypern, Griechenland, Italien und Malta 2009. Quattro Paper. Gemeinsame Erklärung. http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0970_Final_paper_Versione_firmata.pdf [13.03.2013].

Innenministerkonferenz 2018. Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 208. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 06. bis 08.06.18 in Quedlinburg. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2018-06-08_06/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [06.02.2021].

Integrationsbüro EDA/EVD und Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Hg.) 2011. Schengen/Dublin – kurz erklärt. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und im Asylwesen. https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schengen_de.pdf [08.11.2020].

IOM 2014. IOM Applauds Italy's Life-Saving Mare Nostrum Operation: »Not a Migrant Pull Factor«. https://www.iom.int/news/iom-applauds-italys-life-saving-mare-nostrum-operation-not-migrant-pull-factor [30.11.2021].

Janne Grote 2014. Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp59-emn-abschiebungshaft.pdf?__blob=publicationFile [26.02.2016].

Kasparek, Bernd und Marc Speer 2015. Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/ [05.05.2020].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001. Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat. KOM(2001)447 endg.

Kopp, Hagen 2015. The Power of the Refugee Movement. When Goverments Are Forced to Become Smugglers. http://no-racism.net/article/4888/ [13.05.2020].

Kopp, Karl 2008. »The situation in Greece is out of control« – Research into the situation of asylum seekers in Greece, Pro Asyl (Hg.). https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2008/10/Out_of_contol_Eng_END.pdf [06.12.2019].

Kopp, Karl 2009. Zur aktuellen Situation von Asylsuchenden in Griechenland. Stellungnahme zu Einschätzungen des Bundesinnenministeriums und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Pro Asyl (Hg.). https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2009/07/Zur_aktuellen_Situation_von_Asylsuchenden_in_Griechenland.pdf [06.12.2019].

Maas, Sheila, Elena Jurado, Mathieu Capdevila, Maylis Labayle und Laura Hayward 2015. Evaluation of the Dublin III Regulation. Final Report, Europäische Kommission (Hg.). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf [04.09.2019].

Mesovic, Bernd 2016. Konsequent abschieben? Eine Kritik der »Vollzugsdefizit« – Propaganda, Pro Asyl (Hg.). https://www.proasyl.de/hintergrund/konsequent-abschieben-eine-kritik-der-propaganda/ [20.07.2016].

Neumann, Ulrich 2013. Justiz gnadenlos (XL-Version). Abschiebung im Schnellverfahren. *Report Mainz*. https://www.swr.de/report/justiz-gnadenlos-xl-version/-/id=233454/did=11718978/nid=233454/zmz1d1/index.html [15.05.2017].

Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 2014. Report Following His Visit to Hungary From 01. to 04. July 2014. CommDH(2014)21. https://www.refworld.org/pdfid/54905c1d4.pdf [01.05.2020].

ORR'in Escherle 2008. Dienstreisebericht Griechenland. 430–9300 (Griechenland)/72-08, BAMF (Hg.).

Peers, Steve 2012a. Statewatch Analysis. The Revised ›Dublin‹ Rules on Responsibility for Asylum-Seekers: A Missed Opportunity. https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-181-dublin.pdf [24.03.2020].

Peers, Steve 2012b. Statewatch Analysis. The Revised ›Dublin‹ Rules on Responsibility for Asylum-Seekers: The Council's Failure to Fix a Broken System. https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-173-dublin-III.pdf [24.03.2020].

Pro Asyl 2007. »The truth may be bitter, but it must be told«. http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Englisch/Griechenlandbericht_Engl.pdf [09.10.2014].

Rat der Europäischen Union 2002a. Outcome of Proceedings of Asylum Working Party on 16. April 2002. Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-Country National. 8207/02.

Rat der Europäischen Union 2002b. Presidency Note to Asylum Working Party on 19. February 2002. Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-Country National. 5623/02. https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205623%202002%20INIT [11.02.2020].

Rat der Europäischen Union 2007. Zusammenfassung: Europäischer Flüchtlingsfonds. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:l33061 [17.02.2020].

Rat der Europäischen Union 2011a. Addendum to Note from Presidency to JHA Council on 21. September 2011. Common European Asylum System. State of Play, Guidance on Further Negotiations on CEAS. 13930/11 ADD 1.

Rat der Europäischen Union 2011b. Note from Presidency to JHA Counsellors on 14. April 2011. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (Recast). 8821/1/11.

Rat der Europäischen Union 2012a. Note from Presidency to Council (Justice and Home Affairs on 26. – 27. April 2012). Common European Asylum System, State of Play. 8595/12.

Rat der Europäischen Union 2012b. Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (Part II) on 5. October 2012. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (Recast). 14520/12.

Rat der Europäischen Union 2012c. Outcome of Proceedings of Council (Justice and Home Affairs) on 8. March 2012. Council Conclusions on a Common Framework for Genuine and Practical Solidarity towards Member States Facing Particular Pressures due to Mixed Migration Flows. 7485/12.

Rat der Europäischen Union 2023. Migrationspolitik: Rat erzielt Einigung über wichtige Asyl- und Migrationsgesetze. https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/ [28.07.2023].

Rheinische Post 2004. Bewährungsstrafen für Grenzschützer. *Rheinische Post online*. https://rp-online.de/politik/deutschland/bewaehrungsstrafen-fuer-grenzschuetzer_aid-16817117 [25.07.2023].

Schweriner Volkszeitung 2017. Anstalt für Abschiebehaft geschlossen. *Schweriner Volkszeitung*. https://www.svz.de/regionales/brandenburg/anstalt-fuer-abschiebehaft-geschlossen-id16439026.html [31.01.2022].

Speer, Marc 2015a. Ungarn, das nächste Griechenland. *bordermonitoring.eu*. https://ungarn.bordermonitoring.eu/2015/06/25/ungarn-das-neue-griechenland/ [29.04.2020].

Speer, Marc 2015b. Videos von der Situation an der Grenze. *bordermonitoring.eu*. https://ungarn.bordermonitoring.eu/2015/06/30/videos-von-der-situation-an-der-grenze/ [06.05.2020].

Speer, Marc und Marion Bayer 2012. Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Pro Asyl (Hg.). https://www.proasyl.de/material/ungarn-fluechtlinge-zwischen-haft-und-obdachlosigkeit/ [24.04.2020].

Speer, Marc und Marion Bayer 2013. Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit. Aktualisierung und Ergänzung des Berichts vom März 2012, Pro Asyl (Hg.). https://bordermonitoring.eu/wp-content/uploads/reports/bm.eu-2013-ungarn.de.pdf [28.04.2020].

Spiegel Online 2013. Afrikaner in Deutschland – Rom verteidigt Bargeldzahlung an Flüchtlinge. *Spiegel Online*. http://www.spiegel.de/politik/deutschland/italien-und-deutschland-streiten-ueber-fluechtlinge-aus-afrika-a-902554.html [22.04.2020].

Stalinski, Sandra 2020. Dublin hat versagt. *tagesschau.de*. https://www.tagesschau.de/inland/dublin-fluechtlinge-101.html [04.11.2021].

Statistisches Bundesamt 2020. Rechtspflege. Verwaltungsgerichte 2019. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/verwaltungsgerichte-2100240197004.pdf?__blob=publicationFile [06.08.2021].

UAG Vollzugsdefizite 2015. Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebungen.pdf;jsessionid=92F502FB13C5E81CCC249A4B3C60EF21.2_cid295?__blob=publicationFile&v=1 [29.07.2021].

UNHCR 2001. Note from UNHCR to Asylum Working Party. Position on Commission Working Paper on Revisiting the Dublin Convention. 5532/01. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5532-2001-INIT/en/pdf [24.01.2020].

UNHCR 2012a. Hungary as a Country of Asylum. Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Refugees in Hungary. https://www.refworld.org/docid/4f9167db2.html [24.04.2020].

UNHCR 2012b. Note on Dublin Transfers to Hungary of People who Have Transited through Serbia. https://www.refworld.org/docid/507298a22.html [27.04.2020].

UNHCR 2012c. Note on Dublin Transfers to Hungary of People who Have Transited through Serbia – Update. https://www.refworld.org/docid/50d1d13e2.html [24.12.2020].

UNHCR 2012d. Serbia as a Country of Asylum. Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia. https://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html [27.04.2020].

UNHCR 2012e. UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy July 2012. https://www.unhcr.org/protection/operations/500950b29/unhcr-recommendations-important-aspects-refugee-protection-italy.html [15.04.2020].

UNHCR 2013. UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy July 2013. https://www.unhcr.org/protection/operations/500950b29/unhcr-recommendations-important-aspects-refugee-protection-italy.html [15.04.2020].

Vereinigung Cockpit 1999. Problem Abschiebungen: Die rechtliche Position des Pilot in Command. http://www.noborder.org/archive/www.deportation-class.com/lh/cockpit.html [06.02.2022].

Vereinigung Cockpit 2001. Beförderung von Deportees unter Hinweis auf das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip verweigern! http://www.noborder.org/archive/www.deportation-class.com/lh/cockpit.html [06.02.2022].

Vereinigung Cockpit 2015. Rückführungen – Rahmenbedingungen bei Flügen mit Deportees. https://www.vcockpit.de/fileadmin/dokumente/themen/policies/36_VC_Policy_R%C3%BCckf%C3%BChrungen.pdf [20.02.2021].

Vernetzung gegen Abschiebung 2017. Informationen für Menschen, die sich gegen ihre Abschiebung wehren wollen. http://nodeportation.antira.info/en/abschiebungen-verhindern/flyer/ [06.02.2022].

VG München 2012. Beschluss des VG München vom 22. November 2012. M 23 E 12.30743.

Welt 2020. Hamburger Flüchtlinge: Italien zahlt Ausreiseprämie. *Welt*. https://www.welt.de/116575124 [22.04.2020].

Zentrum Oekumene 2021. Interkulturelle Trainings für die Bundespolizei. *Zentrum Oekumene*. https://www.zentrum-oekumene.de/de/themen-materialien/interkulturelles-lernen/interkulturelle-trainings-fuer-die-bundespolizei/ [16.02.2021].

Editorial

Die Reihe **Kultur und soziale Praxis** präsentiert sozial- und kulturwissenschaftliche Studien, die zwischen empirischer Forschung, theoretischer Reflexion/Konzeption und textueller Praxis neue Zugänge zu Kultur und sozialer Praxis entwickeln. Im Rahmen dieses Programms werden soziale Differenzen und identitäre Prozesse auf verschiedenen Ebenen und entlang verschiedener raumzeitlicher Achsen – etwa als (trans-)lokale oder (trans-)nationale Prozesse – untersucht.

David Lorenz forscht am Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Frankfurt University of Applied Sciences zur Situation wohnungsloser Menschen in Frankfurt am Main. Er promovierte in den Politikwissenschaften an der Universität Kassel. Seine Forschungsschwerpunkte sind Asyl- und Migrationspolitik, Kämpfe um Abschiebungen und subalterner Widerstand.